



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**TESIS QUE PARA ALCANZAR EL GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:**

**LA C. YARIRA MARIA ELENA MARROQUIN MADRIGAL**

**BAJO EL TITULO**

**“INEFICACIA DEL NOMBRAMIENTO EN LOS ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS COMO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO”**

**ASESOR: LIC. RAÚL GUTIÉRREZ FUSTER**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, \_\_\_\_\_ DE 2006.**

**“INEFICACIA DEL NOMBRAMIENTO EN LOS ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS COMO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO”.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A mi Universidad que me dio la oportunidad  
De ser parte de ella y me permitió  
Adquirir el conocimiento que será lo único  
Que siempre lleve conmigo

A mi madre y a mi padre que me apoyaron  
En todo momento para lograr el sueño que ahora concluye,  
Y que es tan suyo como mío.

A ti Clío que me permitiste conocer el sentimiento  
Más hermoso que pude experimentar  
Y desde el momento en que llegaste a mi vida  
Me diste con tu sonrisa, el ímpetu para seguir adelante.

A mi Abuelita y a todos aquellos que hoy no están conmigo  
Pero que fueron parte importante de este éxito

A Andrea y a David a quienes hasta ahora no he encontrado  
La forma de agradecerles su apoyo y amor,  
Pero que saben que son parte importante de mí.

A Germán que me devolvió la ilusión que una vez perdí,  
Y quien me apoyo para concluir este camino  
Siendo la persona con quien he decido pasar el resto de mi vida

Y a todos aquellos que me ayudaron en este camino  
Y a quienes lo dificultaron por que sin ellos  
No sería lo que soy.

## **INDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO I**

#### **CONCEPTOS Y GENERALIDADES**

1.1 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	5
1.1.1. NATURALEZA JURÍDICA	9
1.1.2. REGIMEN LABORAL	11
1.2. NOMBRAMIENTO	16
1.3. CONTRATO	18
1.4. CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO	20
1.5. TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO	24
1.6. TRABAJADOR	26
1.7. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO	28
1.8. CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO	31

### **CAPITULO II**

#### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

2. LA ADMINISTRACIÓN	35
----------------------	----

2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	40
2.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL	52
2.3 JURISPRUDENCIA 1/96 Y SUS EFECTOS EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	69

### **CAPITULO III**

#### **EL NOMBRAMIENTO, EL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO Y LA RELACION DE TRABAJO.**

##### LA RELACIÓN LABORAL

3.1. NOMBRAMIENTO	78
3.1.1. CONTRATO DE TRABAJO	80
3.1.2 RELACION DE TRABAJO	83
3.2 REQUISITOS DEL NOMBRAMIENTO Y DEL CONTRATO DE TRABAJO	
3.2.1. NOMBRAMIENTO	84
3.2.2. CONTRATO DE TRABAJO	
3.3 DURACIÓN DEL NOMBRAMIENTO Y DEL CONTRATO DE TRABAJO	
3.3.1 NOMBRAMIENTO	88
3.3.2. CONTRATO DE TRABAJO	90
3.4 TIPOS DE NOMBRAMIENTO Y DE CONTRATO DE TRABAJO	
3.4.1 NOMBRAMIENTO	91

3.4.2. CONTRATO DE TRABAJO	94
----------------------------	----

## **CAPITULO IV**

### **APLICACIÓN ACTUAL DEL NOMBRAMIENTO COMO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**

4.1. ANALISIS JURÍDICO DEL NOMBRAMIENTO	96
4.2. PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN DEL NOMBRAMIENTO	112
4.3. PROPUESTA	116
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFIA	124
ANEXO	127

## INTRODUCCIÓN.

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la [función](#) administrativa se realiza fundamentalmente por [el Estado](#). Para Gabino Fraga la función administrativa, desde el punto de vista formal, se define como "la actividad que el [Estado](#) realiza por medio del [Poder Ejecutivo](#)", y desde el punto de vista material como "la actividad que [el Estado](#) realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos [materiales](#) o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".

Para ese objeto el [Estado](#) se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras [organizaciones](#) realicen excepcionalmente la misma función administrativa. Tal [organización](#) especial constituye la [administración pública](#), que debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del [poder](#) político la [competencia](#) y los [medios](#) necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material como "la actividad de este organismo considerado en sus [problemas](#) de [gestión](#) y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su [misión](#)".

El artículo 90 constitucional precisa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la [Ley](#) Orgánica que expida el Congreso de la Unión ([Ley](#) Orgánica de la Administración Pública Federal), la que distribuirá los [negocios](#) del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (art. 2º de la [Ley](#) Orgánica de la Administración Pública Federal) y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Poder Ejecutivo en su operación.

Conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus [funciones administrativas](#), de las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales. En la primera categoría se encuentran: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Por otra parte, los Organismos Descentralizados, las [Empresas](#) de Participación Estatal, las [Instituciones](#) Nacionales de [Crédito](#), las [Organizaciones](#) Auxiliares Nacionales de [Crédito](#), las [Instituciones](#) Nacionales de [Seguros](#) y Fianzas y los Fideicomisos, integran la Administración Pública Paraestatal.

La organización administrativa se presenta bajo diversas modalidades, pero a los tipos a los que éstas pueden reducirse son fundamentalmente dos: el Régimen de [centralización](#) y el régimen de [descentralización](#). Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de [personalidad](#) jurídica y [patrimonio](#) propios, y responsables de una actividad específica de [interés](#) público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente [servicios](#) públicos específicos.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de [personalidad](#) jurídica y [patrimonio](#) propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los [bienes](#) que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su [presupuesto](#) sin injerencia de ninguna autoridad central.

Hasta antes de 1996 estos organismos descentralizados contaba con un marco jurídico laboral por medio del cual regían sus relaciones laborales de acuerdo a lo señalado en el acto que los creaba, es decir, la ley o decreto que les daba

origen establecía si sus relaciones laborales se regían por el apartado A o por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero fue a partir de 1996 que se declaró inconstitucional el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a través de la emisión de la Jurisprudencia 1/96 por medio de la cual se establecía que los organismos descentralizados al no depender directamente del poder ejecutivo federal debían regir entonces, sus relaciones laborales de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo.

Este hecho trajo consigo muchos problemas para los organismos descentralizados de orden teórico y práctico laboralmente hablando, derivado de que el marco jurídico laboral no siempre encuadra con la forma de administración que subsiste en ellos. Aunado al hecho de que el cambio del régimen laboral burocrático al establecido por la Ley Federal del Trabajo no es tan sencillo, por lo que a lo largo del presente trabajo se abordaran un punto muy importante que es la problemática por la ineficacia de los nombramientos en los organismos descentralizados como contratos individuales de trabajo.

Por ello es importante señalar que en el primer capítulo se analizan los conceptos necesarios para entender en su integridad la presente investigación, derivado del hecho de que para estudiar a los organismos descentralizados, primero es necesario definirlos, así como es necesario también dar significación a todos aquellos conceptos que tienen relación con éstos organismos y que son el nombramiento, el trabajador al servicio del estado y las condiciones generales de trabajo entre otros. Tomando en consideración los conceptos que se aplican en la Ley Federal del Trabajo y que pueden ser equivalentes a los que se utilizan éstos organismos como son: el contrato, el contrato individual de trabajo, el concepto de trabajador y el de contrato colectivo de trabajo, por lo que una vez estudiados, podemos continuar con el análisis de la Administración Pública.

En cuanto al capítulo señalado como segundo en el mismo se pretende estudiar la organización administrativa y dar a conocer a que parte de ella, pertenecen los Organismos Descentralizados, así también buscamos dar a conocer la aplicación de la jurisprudencia 1/96 y sus efectos en estos organismos

De la misma en los capítulos tercero y cuarto estudiamos los problemas reales a los que se enfrentan en su vida práctica laboral éstos Organismos, así también, se comparó el nombramiento y el contrato individual de trabajo con la finalidad de encontrar las diferencias entre ellos.

Finalmente damos una recomendación a los organismos descentralizados, la cual es apegada y acorde a la realidad en espera de que sea escuchada por estos organismos, y así concluir satisfactoriamente la presente investigación.

# **“INEFICACIA DEL NOMBRAMIENTO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO.”**

## **CAPITULO I**

### **CONCEPTOS Y GENERALIDADES**

Para las grandes sociedades del mundo, la inclusión de garantías sociales en sus sistemas jurídicos, han marcado un paso más, para lograr la igualdad de circunstancias entre el trabajador y el patrón buscando una justicia objetiva que puede equilibrar la desigualdad existente en el orden económico entre el trabajo y el capital. Actualmente el Derecho del Trabajo o también llamado Derecho Laboral es parte fundamental, dentro de nuestra legislación toda vez que éste concentra la garantía social más importante de nuestro sistema jurídico, principalmente por la forma en que esta rama consiguió su autonomía.

Esta materia se encarga de regular la relación obrero-patronal, que se da por la prestación de un servicio personal, a cambio de una retribución teniendo como elemento principal la subordinación. Sin embargo, en el Sistema Jurídico Mexicano, a lo largo de los años han surgido ordenamientos específicos que regulan las relaciones de trabajo que existen en los diferentes regímenes laborales, dentro de los cuales encontramos la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) que regula la relación laboral entre el Estado-patrón y sus trabajadores; la Ley Federal del Trabajo la cual reglamenta la relación de trabajo entre el patrón -particular- y sus trabajadores; Ley de Justicia Militar y Castrense que establece las disposiciones a la cual debe apegarse la relación laboral entre el Estado Militar-patrón y sus subordinados y la Ley de los Trabajadores Bancarios que rigen las relaciones laborales entre las Instituciones del Sistema Bancario y sus Trabajadores.

Con el fin de poder estudiar la relación de trabajo que prevalece entre los

organismos descentralizados y sus subordinados, debemos analizar en primer lugar la Norma General que regula dicha relación, la cual se encuentra contenida en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la cual se derivan los Apartados “A” y “B”, así como sus leyes reglamentarias y que señala lo siguiente:

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

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

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

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

Respecto del artículo anterior el Doctor Dávalos Morales al citar al Maestro Trueba Urbina señala que este artículo “tiene dos finalidades, la de proteger a los trabajadores, es decir, se trata de una función tutelar, y la más trascendental, que consiste en la recuperación de la plusvalía por parte de los trabajadores”

En ese orden de ideas es importante señalar que el artículo anteriormente citado salvaguarda una garantía social que establece los lineamientos mínimos para la regulación de las relaciones laborales. Por lo que respecta a lo comentado por el Maestro Trueba Urbina cabe señalar que el trabajador en las relaciones laborales es siempre la parte más débil derivado de que éste únicamente aporta su fuerza de trabajo la cual no es retribuida al cien por ciento con lo cual se genera una plusvalía a favor del patrón, ya que si bien es cierto, que este último cubre a su empleado una cantidad específica por el

servicio prestado siempre será menor a sus ganancias, por lo que se insiste en que se genera un gran desequilibrio, \* éste hecho, el legislador trató de regularlo mediante la creación del artículo 123 Constitucional, por lo cual coincidimos que dicho artículo tiene una tendencia proteccionista y tutelar a favor de los trabajadores.

Derivado de que el Constituyente de 1917, incluyó el artículo 123 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de igual forma facultó a los Estados para que con base en la fracción X del artículo 73 Constitucional pudieran expedir leyes en materia de trabajo las cuales daban un tratamiento diferente a los trabajadores, dependiendo de cada estado. Lo anterior trajo como consecuencia que el tratamiento para los conflictos colectivos y huelgas que comprendían dos ó más estados, en la mayoría de los casos no podían dar solución a éstos, ya que no contaban con la competencia para intervenir; por lo que el 6 de septiembre de 1929 se modificó el artículo 123 y la fracción X del artículo 73, con la finalidad de expedir una sola Ley Federal del Trabajo, misma que fuera aprobada y promulgada el 18 de agosto de 1931.

Sin embargo se hace mención que hasta antes de 1960 el artículo 123 de nuestra Carta Magna no contemplaba la existencia de dos apartados, pero fue en 1959 y a consecuencia de la presión ejercida por la clase burocrática para que sus relaciones laborales se elevaran al rango Constitucional, el presidente Adolfo López Mateos presentó una iniciativa de reforma a dicho artículo, la cual consistió en agregar 14 fracciones al artículo en comento, mismas que formaron el apartado "B", y en consecuencia las 31 fracciones que integraban el texto anterior a la reforma formaron el apartado "A" .

En consecuencia de lo antes mencionado el apartado B actualmente cuenta con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ley reglamentaria, de dicho apartado y la cual se encarga de regular las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores tal y como lo especifica su artículo 1º y que dice:

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

Sin embargo ha sido en el apartado “B” y en el primer artículo de la Ley Burocrática donde se han creado algunos puntos de discusión, en relación con los organismos descentralizados, mismos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pretendido dilucidar sin llegar a una determinación clara, hecho que se analizará a continuación.

## **1. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**

Tradicionalmente la Administración Pública se ha dividido en dos grandes ramas en materia Federal. La Administración Pública Centralizada y Paraestatal. “El régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se pueden reducir a las dos formas siguientes:

“a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha.

“b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa”

Esta forma de administración a sido tomada de la organización administrativa francesa y que a nuestro parecer ha sido de gran importancia para el Sistema Jurídico Mexicano toda vez que al encasillar al aparato administrativo sólo en

dos divisiones permite a nivel doctrinal simplificar su estudio, ya que como acertadamente lo señala Serra Rojas existe a nivel Federal la centralización administrativa, la cual se analizará más adelante, pero que incluye a todos aquellos órganos que dependen directamente del Poder Ejecutivo y la centralización administrativa con desconcentración o simplemente desconcentración administrativa la cual también será tocada de manera más específica en el siguiente capítulo, pero que podemos adelantar abarca a todos aquellos órganos e instituciones que también dependen de manera directa del Poder Ejecutivo. En ese orden de ideas debemos destacar que al tratarse de una clasificación muy general permite que su estudio en principio sea también general y conforme se avance en el presente estudio se llegue a lo particular.

Aunado a lo anterior la Administración Centralizada es la forma más antigua de organizar a la administración pública, “que tiene como característica que sus órganos se encuentran agrupados y organizados de manera tal que integran una jerarquía entre sí. El contenido de ésta relación jerárquica administrativa es el conjunto de poderes jurídicos que tienen los órganos superiores sobre los inferiores y precisamente el ejercicio de éstos poderes es lo que da unidad y cohesión a tal forma organizativa”.

Como podemos observar y como lo señalan los diferentes autores consultados, en la administración centralizada, los órganos de gobierno se encuentran organizados de tal manera que todos y cada uno de ellos se hallan relacionados entre sí y los cuales dependen del órgano inmediato superior que los administra. Dentro de esta categoría se encuentran incluidas las dependencias de gobierno, como son las Secretarías de Estado, oficinas, despachos e instituciones que dependen directa y jerárquicamente del poder Ejecutivo Federal.

Por otro lado “la desconcentración administrativa se caracteriza por la

existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a la autonomía”.

Podemos entender que la desconcentración administrativa es una forma de organización en la cual los distintos órganos no dependen directamente del poder ejecutivo sin embargo deben atender a los lineamientos y parámetros que en su organización les indique el poder central. Al mismo tiempo tienen la obligación de informarle de sus actividades y de su vida interna, siendo esta la forma en que el titular de la administración centralizada pueda mantener el control sobre los órganos integrantes de la desconcentración administrativa.



De igual forma es importante señalar que para otros autores existe además una tercera clasificación la cual se trata de la Administración Pública Paraestatal o Descentralizada la cual es “una forma jurídica de la administración diferente a la centralización y a la desconcentración, que consiste en la creación de organismos por parte del legislador dándoles personalidad jurídica y patrimonio propios y haciéndolos responsables de prestar servicios públicos u otros similares”

Como acertadamente lo señala Nava Negrete, la administración paraestatal o descentralizada es una forma de organización que el gobierno central a tenido a bien crear órganos e instituciones que lo auxilien en el desempeño de sus actividades, para lo cual se crean diversas entidades como son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, entendiendo por administración descentralizada

En ese orden de ideas, el punto importante de análisis a lo largo de este trabajo, será únicamente los organismos descentralizados a nivel Federal y su régimen laboral, mismos que se encuentran debidamente regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales(LFEP).

Ahora bien, estos organismos pertenecientes a la Administración Paraestatal al no estar directamente controlados por ejecutivo se encuentran con diversos conflictos que tiene que superar, para tratar de cumplir con el objetivo para el cual fueron creados, siendo necesario que empecemos por dar la definición de dichos organismos.

La LOAPF en su artículo 45 da el concepto que de manera general describe a los organismos descentralizados, al señalar que “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto (sic) 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.”

Esta definición, a más explicar que es un organismo descentralizado se encarga de señalar las características principales que lo conforman y que son:

- 1) Son entidades creadas por Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal.
- 2) Con personalidad jurídica propia
- 3) Con patrimonio propio

De la misma forma la LFEP señala que los multicitados organismos sólo pueden ser creados si cumplen con el objeto de realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; a prestación de un servicio público o social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

### **1.1. NATURALEZA JURÍDICA**

Los Organismos Descentralizados fueron creados en un inicio para “cubrir una necesidad que la administración centralizada tradicional no podía satisfacer: la de atender ciertos servicios públicos cuya prestación técnica, oportuna y eficaz fue asegurada. Para esto se decidió la creación de entes con personalidad jurídica distinta a la administración centralizada provistos de recursos técnicos financieros que se manejarían en forma autónoma o independiente”.

Es necesario mencionar que los organismos descentralizados, fueron creados para que auxiliaran a la administración pública en el desempeño de sus actividades, para lo cual se crean diversas entidades como son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. Ahora bien, por efectos de la presente investigación los organismos descentralizados son los que ocuparán mayor estudio debiendo primeramente analizar la naturaleza jurídica muy especial, que ostentan teniendo características propias que son señaladas en su definición y que a continuación se estudian.

a) Estos organismos son creados por Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal. Los organismos descentralizados al ser parte de la administración paraestatal federal obtienen su carácter de público.

b) Personalidad Jurídica Propia. Los organismos descentralizados fueron creados con personalidad jurídica propia para facilitar la separación funcional y orgánica de la administración central. Como estas entidades actúan a la par del estado necesita una forma de representarse a sí mismas frente a todo tipo de autoridades, muy diferente de la que utilizan las dependencias de gobierno, hecho que permite a estos organismos actuar como particular en ciertos actos frente a terceros y al mismo tiempo responder de las obligaciones que contrae.

c) Patrimonio Propio. Con la finalidad de poder responder de las obligaciones que contrae como particular y de disponer de algunos recursos, es necesario que tenga un patrimonio propio, que le da una cierta independencia de carácter financiero, sin olvidar que la mayor parte de sus recursos provienen de la administración centralizada.

Para explicar la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados es importante aclarar ciertos puntos. El primero de ellos es determinar que en razón de que estos organismos son creados por Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, son parte de la Administración Federal, lo

que les da un carácter público.

Otro punto importante es el hecho de que tienen una personalidad jurídica propia, es decir, que tienen la capacidad de actuar como particulares frente a autoridades, frente a otros particulares, o bien frente a otras dependencias de gobierno y de la misma forma tiene la capacidad de obligarse y responder por dichas obligaciones.

En este mismo sentido, tanto los organismos descentralizados como las dependencias que forman a la administración centralizada, tienen un patrimonio, sin embargo, los primeros, cuando contraen obligaciones y responsabilidades frente a terceros no pueden responder con los recursos que el gobierno federal les otorga por tratarse precisamente de recursos de la nación, motivo por el cual deben reunir un patrimonio propio, característica que obviamente les es otorgada por la ley o decreto que los crea. Éste, es otro punto que nos deja ver el carácter privado que tienen.

Por todo lo anterior podemos advertir que la naturaleza jurídica que prevalece en los organismos descentralizados es a nuestro parecer una naturaleza su génesis, por que si bien es cierto el hecho de pertenecer a la administración paraestatal le da el carácter público, al permitirse una separación funcional, orgánica y de cierto modo financiera de la administración centralizada, le otorga un carácter privado.

### **1.1.1. REGIMEN LABORAL**

La administración centralizada tiene un régimen legal determinado, derivado de la naturaleza pública que guardan todas las dependencias de gobierno. Los actos que emanan de la administración central son de índole público por actuar como autoridad, por lo que también se tienen determinados tribunales que atenderán las demandas y denuncias promovidas por funcionarios, trabajadores y particulares en contra del actuar de estas dependencias.

El caso de los descentralizados es un caso de excepción, por que desde el principio han sido el blanco de múltiples discusiones por tratar de aclarar que régimen legal tienen, por que sobre ellos privan las leyes administrativas como normativa que rigen la actividad de los descentralizados. Las principales Leyes son: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Adquisiciones y Obra Pública, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Súmanse al régimen administrativo las leyes y decretos que crearon a los organismos. Sin embargo hay también por la naturaleza de su objeto que desarrolla cada descentralizado se aplican otras Leyes específicas.

Pero también es de advertirse que frecuentemente los descentralizados someten su actividad a normas del derecho civil y del derecho mercantil. A veces una acción se somete a los dos tipos de normas. Inclusive “no existe un solo tribunal ni un solo procedimiento para controlar la legalidad de los actos de los descentralizados ante los tribunales. Rige, a nuestro juicio, una regla absoluta: según sea la naturaleza del acto del organismo, así será el tipo de tribunal que intervenga y el procedimiento que se siga. “

Respecto a lo señalado por el profesor de la Facultad de Derecho de la Máxima Casa de Estudios Alfonso Nava Negrete, debemos señalar que estamos en total acuerdo en que hasta ahora no existe un tribunal o una ley especial que regule a los organismos descentralizados por lo que debemos vislumbrar desde este momento el problema en que se encuentran estos organismos. Sin embargo y por lo que se refiere al régimen laboral a nuestro parecer es el régimen que ha tenido más tropiezos a lo largo de su desarrollo, por que si bien es cierto que la naturaleza pública de los organismos descentralizados haría pensar que las relaciones que mantienen con sus trabajadores podrían regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional, han existido diversos razonamientos que opinan lo contrario.

Dentro de los razonamientos a favor de que las relaciones laborales entre los

descentralizados y sus trabajadores se rijan por el apartado B del artículo 123 de la Constitución se encuentran los que señalaban que debía atenderse al acto de creación de estos organismos, es decir, que en la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal que les da origen, debía señalarse de manera clara y precisa bajo que régimen laboral deben regirse. Sin embargo éste razonamiento fue descartado en virtud de que no existía un criterio uniforme para determinar que organismos pertenecían a uno y otro apartado. Esto hacía que hubiera una gran separación entre los organismos descentralizados de la misma rama administrativa.

Existió otro criterio que sostenía que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores debían regirse por el apartado A del artículo 123 de la Constitución, este criterio fue sostenido ya desde 1959 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar: “Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación está, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiaridad y naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio.”

Este criterio excluía de la administración centralizada a los trabajadores de los organismos descentralizados, excluyéndolos por lo tanto del Apartado B del artículo 123 constitucional y de su Ley Reglamentaria la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Pero el parteaguas y lo que puso fin a esta discusión sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados fue el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Jurisprudencia 1/96 que a continuación se transcribe:

“Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte: III, Febrero de 1996

Tesis: P. /J. 1/96

Página: 52

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

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir 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 Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Ángel 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 Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño 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. Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, pág. 42, correspondiente al mes de agosto de 1995.”

Este criterio vino a poner fin a la discusión sobre el régimen laboral de los descentralizados, por lo que a partir de 1996, todos estos organismos se debían amparar al abrigo del apartado A del artículo 123 de la Constitución, y

por lo tanto sujetarse a su Ley Reglamentaria la Ley Federal del Trabajo, debiendo tramitarse los juicios laborales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Es importante señalar que hasta la fecha, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, remite a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje las demandas entabladas en contra de organismos descentralizados sólo a petición de parte y no de oficio como lo señala la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 139.

## **2 NOMBRAMIENTO**

Como se ha venido mencionando existen dos ramas de la administración pública federal: la centralizada y la paraestatal, teniendo un régimen laboral muy diferente una de la otra.

La administración centralizada tiene muy bien definido que pertenece al apartado B del artículo 123 constitucional, y por tanto que la ley que le es aplicable es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En ese orden de ideas, esta ley, da los lineamientos mínimos que deben seguir tanto el Estado en su calidad de patrón como los trabajadores, para regir sus relaciones laborales.

La LFTSE ha determinado en varios artículos los requisitos, para ser considerado como un Trabajador al Servicio del Estado, debiendo entender por trabajador a 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. De igual manera debemos apuntar que la Ley Burocrática señala que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

En ese orden de ideas y al ser tan necesario la expedición del nombramiento

hay que señalar que los nombramientos deberán contener los elementos mínimos dentro de los cuales podemos precisar el nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible; el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y el lugar en que prestará sus servicios.

De estos tres artículos puede desprenderse que es necesario que se tenga un nombramiento expedido por una persona facultada para ello o bien por figurar en una lista de raya para que pueda ser considerado Trabajador al Servicio del Estado. El nombramiento es “el acto mediante el cual el servidor público, que tiene facultades y atribuciones para ello, designa a quien debe ocupar un cargo o puesto, previo el cumplimiento, en su caso, de los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.”

Este nombramiento tal y como se desprende del artículo 15 arriba señalado también debe contener ciertos requisitos para que sea válido, requisitos que en la realidad casi ninguna dependencia o entidad sigue, sin llegar a entender que esta omisión puede llegar a ser trascendental en un procedimiento laboral. El nombramiento es tal y como lo señala Mariano Herran Salvatti en la Legislación Burocrática comentada, el acto más importante a partir del cual se debe establecer la relación de trabajo derivado de que es requisito sine quanon para que el trabajador sea considerado como trabajador al servicio del Estado. Para ser trabajador al Servicio del Estado según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiere como condición específica que se le haya expedido nombramiento o que figure en la lista de raya de trabajadores temporales, por ende, no puede darse el caso de que se presuma la existencia de relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el solo hecho de la prestación de un servicio, puesto que no es aplicable, en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior deja ver la importancia que tiene el nombramiento para que nazca la relación de trabajo entre el Estado y sus Trabajadores, hecho que deberá tomarse muy en

cuenta durante el desarrollo del presente trabajo.

### **3 CONTRATO**

El contrato es definido generalmente por el Código Civil, como una especie de convenio, entendiendo como convenio el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. Los convenios que producen o transfieren obligaciones y derechos toman el nombre de contrato y por exclusión, los que modifican o extinguen derechos y obligaciones se llaman convenios en sentido estricto. Para el derecho laboral es importante señalar que se tiene una definición establecida en la Ley Federal del Trabajo, pero hay que recordar que en sus inicios la materia laboral pertenecía a la rama civil, y es esta última, quien trata de dar una naturaleza al contrato.

El contrato de trabajo trató de asimilarse al Contrato de Arrendamiento, por estudios del derecho civil, sin embargo este hecho no se logró por que en el arrendamiento se da el disfrute o uso de una cosa que no se acaba o destruye con el citado uso y disfrute y que se devuelve al término señalado, lo que no se da en el contrato de trabajo ya que al asimilarse al contrato de trabajo se estaría afirmando que la fuerza de trabajo de los trabajadores era una cosa que se podía arrendar.

Otros como Carnelluti sostuvieron que se equiparaba al contrato de compraventa de energía eléctrica, cuyo objeto no es la compra de la fuente de la energía eléctrica, sino la energía misma, tesis que fue desvirtuada por que ello significaba considerar que la energía humana es una cosa.

“Valverde, defendió la teoría de que el Contrato Individual de Trabajo es un contrato de sociedades en el que los socios capitalistas, representan al patrón y, los socios industriales son los trabajadores, tesis que no resistió tampoco la acertada crítica de que en el contrato de trabajo existe un cambio de prestación y en el de sociedades existe siempre un interés común, aparte de que en el contrato de sociedad se forma una persona moral distinta a la de los

socios, lo que no sucede con el Contrato Individual de Trabajo.” Sin embargo dentro de la doctrina civilista diríamos que es un acto jurídico oneroso y conmutativo, de tracto sucesivo, sinalagmático y bilateral

Es de gran importancia comentar que como ya quedo anotado con anterioridad el Derecho del trabajo inicio siendo una rama del Derecho Civil, y el cual sus estudiosos trataron de dar un marco conceptual apegado a esa rama. Pero no fue sino después de haber luchado mucho tiempo para conseguir su autonomía que el Derecho del Trabajo, vio el nacimiento de su ley reglamentaria; la Ley Federal del Trabajo que marcó dicha autonomía y es precisamente en la exposición de motivos de dicha Ley, que menciona que la teoría moderna llegó a la conclusión de que la relación de trabajo es una figura distinta del contrato, pues en tanto que en éste la relación tiene por objeto el intercambio de prestaciones, el derecho del trabajo se propone garantizar la vida y la salud del trabajador y asegurarle un nivel decoroso de vida, siendo suficiente para su aplicación el hecho de la prestación del servicio cualquiera que sea el acto que le de origen. Se adoptó también la idea de contrato, como uno de los actos en ocasiones indispensables, que pueden dar nacimiento a la relación de trabajo.

Las ideas anteriores explican el contenido del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo que establece que el contrato individual de trabajo, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, sin importar la forma o denominación, que tenga. Sin embargo es importante comentar que el contrato de trabajo, en teoría, como cualquier otro contrato debe tener ciertos sujetos, requisitos, modalidades y formalidades con las que deben cumplir para que sea considerado como tal, los cuales estudiaremos a continuación.

#### **1.4 CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO**

A manera de complementar lo señalado por el punto anterior debemos mencionar que un contrato individual de trabajo es aquél en virtud del cual una persona física, llamada trabajador, se obliga a prestar a otra persona, física o moral denominada patrón un trabajo personal y subordinado, mediante el pago de un salario. Para Dávalos Morales “la esencia del contractualismo en el derecho del trabajo radica en la afirmación de que el vínculo que se establece entre el trabajador y el patrón estará necesariamente originado por un acuerdo

de voluntades aunque este vínculo en algunos casos sea expreso o en otros tácito o aun supuesto.”

Con relación a lo antes señalado el contrato individual de trabajo como cualquier otro tipo de contrato contiene elementos y requisitos que le son necesarios para existir en el mundo jurídico, y que deben ser tomados en consideración para el caso de que exista un contrato individual de trabajo como tal, ya que si bien es cierto que la ley de la materia prevé la existencia de este contrato, también es cierto que en la mayoría de los casos no se cumple con la emisión del mismo contrato, ahora bien el legislador vislumbró perfectamente la posibilidad de que no existiera un contrato individual de trabajo por escrito, incluyendo además la posibilidad de que aún cuando no exista contrato de trabajo se presuma la relación de trabajo, conceptos que son indivisibles dentro del derecho del trabajo.

Para el Dr. José Dávalos Morales el contrato de trabajo contiene 1. Elementos Esenciales, como pueden ser: el consentimiento, el Objeto posible; 2.Presupuestos de Validez: dentro de los cuales se encuentran: la capacidad, la ausencia de vicios del consentimiento, la licitud del objeto, y la forma; 3. Requisitos de eficacia como son la prestación de servicios fuera de la República o de la residencia habitual del trabajador y la interpretación de los contratos. En ese orden de ideas debemos señalar que el consentimiento es la manifestación exterior de voluntad por medio de la cual se puede apreciar la conformidad del patrón y del trabajador para celebrar un contrato. El consentimiento puede ser expreso o tácito. El primero se da cuando se otorga el contrato por escrito, en donde constan las condiciones de trabajo o verbalmente, y el segundo cuando no se ha empleado una forma para celebrar el contrato pero se ejecutan hechos que demuestran que se ha consentido la prestación de servicios.

El objeto posible del contrato de trabajo puede ser un objeto directo por parte del trabajador consistente en la obligación de prestar el servicio en forma personal y subordinada, y por parte del patrón, el objeto directo consiste en la

obligación de pagar un salario. Así también se contempla un objeto indirecto, que es la prestación efectiva del servicio específico y el pago del salario.

La capacidad es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y para ejercitarlas. “Hay dos clases de capacidad a) La de goce (aptitud de ser titular de derechos y obligaciones), y b) La de ejercicio (aptitud para ejercer o hacer valer por sí sus derechos).”

En ese orden de ideas determinemos que la capacidad de goce y de ejercicio son conceptos básicos del derecho civil que deben ser aplicados a todas las ramas, por lo anterior hay que señalar que la capacidad de ejercicio se obtienen en nuestro país al contar con la mayoría de edad, siendo este hecho el que marca la libertad del mexicano para realizar cualquier tipo de acto jurídico que implique capacidad de ejercicio. Dentro de los actos jurídicos que puede realizar se encuentra el poder subordinarse a un patrón para desempeñar un trabajo y poder celebrar un contrato de trabajo con la capacidad necesaria. Sin embargo existe en la Ley Federal del Trabajo otro supuesto contemplado en el artículo 23 el cual dota de capacidad jurídica a los mayores de 14 años y menores 16 para desarrollar un trabajo con las restricciones que la misma Ley especifica en su Título Quinto Bis Trabajo de los Menores.

Al respecto la Ley de la Materia contempla el supuesto de que los mayores de dieciséis años pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en esta Ley. Los mayores de catorce y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política. Así también contempla la posibilidad de que puedan percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que les correspondan.

La existencia de vicios del consentimiento en el Contrato Individual de Trabajo,

no es considerada como causa de nulidad por la LFT, sino como causa de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, señalando un único supuesto en donde se contempla estos vicio este supuesto es la Fracción I del artículo 47 de la LFT.

La licitud del objeto versa sobre el hecho de que la prestación del servicio siempre debe ser apegado a derecho teniendo muy en cuenta que la LFT en su artículo 5 enuncia los supuestos en los que la contratación es nula al señalar que las disposiciones de contenidas en la Ley son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca: trabajos para niños menores de catorce años, una jornada mayor que la permitida por esta Ley; una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje; horas extraordinarias de trabajo para los menores de dieciséis años, un salario inferior al mínimo; un salario que no sea remunerador, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje; un plazo mayor de una semana para el pago de los salarios a los obreros; un lugar de recreo, fonda, cantina, café, taberna o tienda, para efectuar el pago de los salarios, siempre que no se trate de trabajadores de esos establecimientos; la obligación directa o indirecta para obtener artículos de consumo en tienda o lugar determinado; la facultad del patrón de retener el salario por concepto de multa; un salario menor que el que se pague a otro trabajador en la misma empresa o establecimiento por trabajo de igual eficiencia, en la misma clase de trabajo o igual jornada, por consideración de edad, sexo o nacionalidad; trabajo nocturno industrial o el trabajo después de las veintidós horas, para menores de dieciséis años; y la renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo.

En todos estos casos se entenderá que rige la Ley o las normas supletorias en lugar de las cláusulas nulas. La forma en los contratos laborales esta enunciada en los artículos 24 y 25 de la Ley de la Materia al señalar que las condiciones de trabajo deben hacerse constar por escrito cuando no existan contratos colectivos aplicables. Se harán dos ejemplares, por lo menos, de los

cuales quedará uno en poder de cada parte, así también el escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener: Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón; si la relación de trabajo es por obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado; el servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible; el lugar o los lugares donde debe prestarse el trabajo; la duración de la jornada; la forma y el monto del salario; el día y el lugar de pago del salario; la indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan el trabajador y el patrón.

Sin embargo el hecho de la relación de trabajo no éste basada en un contrato laboral no invalida la relación de trabajo, hecho que queda claro en el artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo la falta del escrito a que se refieren los artículos 24 y 25 no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará el patrón la falta de esa formalidad.

Para concluir este apartado debemos hacer énfasis en el hecho de que cuando el trabajador firma un contrato de trabajo se siente más seguro de los derechos que le asisten al momento de la realización del trabajo, derivado de que la Ley Federal del Trabajo no permite que se violen las garantías mínimas que contempla, aún y cuando exista renuncia de derechos por parte del trabajador, hecho que es perfectamente conocido por los trabajadores.

### **1.5 TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO**

La Administración Pública ha sido muy cuidadosa en determinar a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a quienes ha de considerar precisamente como sus trabajadores al señalar que el trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Del precepto anterior podemos determinar que existe una condición específica que los trabajadores al servicio del estado deben cumplir para ser considerados como tal, y es el hecho de que deben tener nombramiento expedido por el funcionario debidamente facultado para ello, o bien que figure en la lista de raya de trabajadores eventuales. Esto derivado de que en la administración no puede presumir la existencia de la relación de trabajo tal y como lo contempla la Ley Federal del Trabajo y el apartado A del artículo 123 constitucional.

Debemos destacar que a los titulares de los Órganos Superiores de la administración pública, les esta reservado el poder de nombramiento; “éste poder es aquel que tiene el superior jerárquico para nombrar o designar a los subordinados, conforme a la ley, para su ingreso al servicio de la administración. En principio éste poder corresponde al presidente, según se prevé en el artículo 89, fracción II, que dice:

Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y, nombrar y

remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la constitución o en las leyes; “

Derivado de que la Administración Pública Federal en su conjunto es muy amplia, es imposible física y materialmente que el Poder ejecutivo nombre a todos y cada uno de los trabajadores que forman la administración pública, motivo por lo cual esa facultad es delegada a los titulares de cada dependencia o entidad. Así el nombramiento se convierte en un requisito de eficacia para que la relación de trabajo entre el estado y sus trabajadores sea tal y como lo pide la Ley Burocrática, es decir indispensable para que los trabajadores sean considerados como Trabajadores al Servicio del Estado.

De lo anterior se desprende que el trabajador al servicio del estado debe ser una persona física que proporcione un servicio: físico, intelectual o de ambos géneros, que se haya extendido nombramiento, o figure en las listas de raya de los trabajadores eventuales, aún cuando expresamente no se incluye en la definición, es incuestionable que de la misma se desprenda el elemento de la subordinación en la prestación del servicio, ya que precisamente éste elemento constituye lo característico de toda relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y en el derecho a ser obedecido.

## **1.6 TRABAJADOR**

La prestación de cualquier servicio laboral, la celebración de cualquier contrato de trabajo, por fuerza siempre ha de realizarse entre un trabajador y un patrón, motivo por lo cual es necesario determinar el concepto de trabajador. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española no tiene un significado definido para la palabra trabajador sino que únicamente tiene acepciones que bien podría ser sinónimos, es decir, éste Diccionario define al Trabajador como aplicable a masculino y femenino y se entiende como Jornalero, Obrero.

Este problema se ha suscitado a lo largo del desarrollo del Derecho del Trabajo, toda vez que con frecuencia suele utilizarse las acepciones empleado, jornalero, obrero, trabajador, asalariado, etc. de forma indistinta.

Ahora bien, la LFT ha determinado el concepto de trabajador en el artículo 8 al enunciar: que trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio. Si bien es cierto en la doctrina puede utilizarse indistintamente las acepciones antes señaladas, pero de la misma forma es igualmente cierto que la acepción legalmente aceptada es la de trabajador derivado de que la Ley de la Materia (LFT) considera al trabajador como parte de la relación laboral.

Es importante señalar que derivado de la definición arriba señala pueden desprenderse elementos que necesitan ser estudiados para entender el concepto en su totalidad:

- a) Trabajador siempre será una persona física, esto es así derivado de que únicamente pueden prestar un servicio una persona de carne y hueso, no así una empresa.
- b) El trabajador puede prestar sus servicios indistintamente a una persona física o moral.
- c) El servicio ha de ser de manera personal. Esto es así derivado de que el patrón contrata a una persona por las habilidades y conocimientos que tiene para desempeñar la actividad para la cual fue contratado, motivo por el cual no puede permitirse que otra persona desarrolle dicha actividad, ya que la persona contratada cuenta con habilidades que ninguna otra persona tiene.

d) El servicio ha de ser de manera subordinada. Es decir, que el trabajo a desempeñar debe ser bajo las órdenes y especificaciones del patrón, esto es lo que da el carácter de subordinación a la relación laboral.

Ahora bien, también debemos señalar que cuando analizamos el concepto de trabajador, no se puede pasar por alto, el dejar claro que esta prohibido por la Ley realizar diferencia alguna entre dos trabajadores que pretenden desempeñar el mismo puesto o bien que lo desempeñen y que se vea reflejada en el pago de salario o prestaciones que se perciban, atendiendo al principio de igualdad en el empleo.

Para concluir la propia LFT en su artículo 3º ha determinado que el trabajo es un derecho y un deber social, sin embargo desde nuestro punto de vista se engloba los puntos medulares de todo lo que en este apartado se ha estudiado bajo el titulo de trabajador al mencionar que no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina, política o condición social, así mismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, lo que marca una prohibición a la discriminación que los patrones pueda llegar a realizar hacia sus trabajadores.

## **1.7 CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO**

Desde sus inicios el Derecho Laboral, siempre se ha preocupado por proteger los derechos de la parte más débil en la relación de trabajo, es decir del trabajador, para lo cual ideó una serie de mecanismos que protegen estos derechos. Uno de estos mecanismos fue la creación del Contrato Colectivo de Trabajo, que se encuentra al Amparo de la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo los trabajadores al servicio del estado, cuentan igualmente con una figura similar al contrato colectivo de trabajo, llamada Condiciones Generales de Trabajo. Pero para conocer más a fondo estas Condiciones es necesario estudiar un poco de Derecho Colectivo Burocrático.

La administración pública ha controlado de manera específica, el derecho que

los trabajadores tienen para ejercer sus derechos colectivos. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado delimita el momento y la forma en que deben ser ejercidos, es decir señala cuando pueden afiliarse a un sindicato, cuando puede estallarse una huelga, de que condiciones de trabajo pueden gozar los trabajadores etc.

Los trabajadores de la administración han sido clasificados por la LFTSE en dos grupos: los trabajadores de base y los trabajadores de confianza. Señalando que son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración del artículo 5 de la Ley Burocrática y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Ahora bien, la LFTSE permite a los trabajadores formar parte del sindicato que exista en la dependencia, otorgándoles la facultad de decidir si desean o no afiliarse a dicho sindicato, pero de la misma forma condiciona al trabajador de que en caso de adherirse al sindicato, de ninguna forma puede separarse de él salvo que sea por expulsión, sin dejar de observar que el derecho de sindicalizarse únicamente les asiste a los trabajadores de base.

Los sindicatos tanto en el apartado A como en el B del artículo 123 constitucional han sido creados con la idea de proteger los derechos de sus agremiados, por lo que una forma de dejar en protegidos estos derechos, es estableciéndolos en un contrato colectivo de trabajo (apartado A) o bien en las condiciones generales de trabajo (apartado B). Pero existe un punto que se debe aclarar y es el hecho de que en las dependencias de gobierno las Condiciones Generales de Trabajo son fijadas por el titular de la dependencia tomando únicamente en cuenta la opinión del sindicato y si al parecer del titular es aceptable tal opinión se plasman en las Condiciones.

Sin embargo la Ley de la Materia prevé la posibilidad de que el Sindicato recurra al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de que las Condiciones Generales de Trabajo se objetaren substancialmente, es decir,

que si a consideración del sindicato los derechos de los trabajadores son violados sustancialmente, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá dirimir dicha diferencia, éste hecho es de suma importancia para los trabajadores al servicio del estado, pues da la posibilidad de que el sindicato participe activamente en la defensa de sus derechos laborales.

Las Condiciones Generales de Trabajo cuentan con ciertos requisitos que deben de cumplir y que son especificados en el artículo 88 de la LFTSE y que son la intensidad y calidad del trabajo; las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas, las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos, las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

En un esfuerzo por definir las Condiciones Generales de Trabajo, puede decirse que es “el documento en el que se fija, por el titular de la dependencia respectiva, el conjunto de reglas necesarias para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Contienen medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias y formas de aplicarlas; reglas sobre exámenes médicos periódicos, y en algunos casos, estímulos.” Debemos comentar que para el Maestro Acosta Romero las Condiciones Generales de Trabajo son el documento en que se basan los funcionarios de las dependencias y entidades para organizar la vida interna de estos organismo de gobierno, así en ese tenor estas condiciones se revisan cada tres años a petición del sindicato, esto sucede así derivado de que como es el titular de la dependencia quien celebra estas Condiciones, si éste no considera necesario revisarlas no lo hace. Estas Condiciones Generales de Trabajo surten efectos a partir de que son depositadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, derivado de que en tanto una autoridad no señale a partir de que fecha inicia su vigencia y de la debida autorización para que el Estado pueda aplicarlas no surten efectos.

Cuando las Condiciones Generales de Trabajo incluyen prestaciones que ameriten un aumento de carácter económico la Secretaría de Hacienda y

Crédito público deberá analizar y emitir su aprobación, con la finalidad de que en el presupuesto de egresos de la federación se incluya el monto correspondiente a ese aumento y la dependencia respectiva perciba la diferencia.

## **1.8 CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO**

Las relaciones colectivas de trabajo son las que se establecen entre la empresa y la comunidad de trabajadores, como una simple unidad de hecho, o reunida en un sindicato; se les da el nombre de relaciones colectivas por que se ocupan y afectan a la comunidad obrera como tal, a los intereses generales de la misma y, claro está, repercuten sobre todos y cada uno de los trabajadores. Su conquista significó para la clase trabajadora el establecimiento de los principios de libertad e igualdad del trabajo y el capital. En la vida real de México el artículo 123 de la Constitución produjo, entre otros los resultados, la posibilidad de las relaciones colectivas de trabajo, lo cual, a su vez, facilitó a los trabajadores la búsqueda de un equilibrio entre el trabajo y el capital y el establecimiento de condiciones más justas de prestación de los servicios.

Cuando se conquistaron las libertades de coalición sindical, de negociación y contratación colectivas y de huelga, la comunidad obrera de cada empresa o rama de la industria se elevó a la categoría de un sujeto de derecho, del mismo rango que el empresario. Estas reflexiones dieron a que en la LFT se incluyera el apartado que se encarga de regular las relaciones colectivas, al mismo tiempo que acepta la creación de la ficción jurídica llamada Sindicato. El Sindicato entendiéndolo como la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, busca velar por los derechos de sus trabajadores sindicalizados utilizando como medio para tal fin la elaboración del Contrato Colectivo.

Debemos entender por Contrato Colectivo 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.

Puede considerarse al Contrato Colectivo de Trabajo como normativo al establecer las condiciones de trabajo al propio tiempo tiene ejecutoriedad, ya que sus disposiciones son de obligatoria y exacta observancia, con características especiales como son que sus disposiciones no pueden extenderse a los trabajadores de otras empresas similares y que las mismas se extiendan a todos los trabajadores que prestan sus servicios en la empresa o empresas donde rigen aunque dichos trabajadores no forme parte del sindicato suscribiente del Contrato. También tiene que cumplir son una serie de formalidades cuya falta de cumplimiento puede acarrear su nulidad.”

Los contratos colectivos, deben tener una formalidad que es determinada por la ley y debe por lo tanto contener los requisitos específicos como son: los nombres y domicilios de los contratantes; las empresas y establecimientos que abarque; su duración o la expresión de ser por tiempo indeterminado o para obra determinada; las jornadas de trabajo; los días de descanso y vacaciones; el monto de los salarios; las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimientos que comprenda; disposiciones sobre la capacitación o adiestramiento inicial que se deba impartir a quienes vayan a ingresar a laborar a la empresa o establecimiento; las bases sobre la integración y funcionamiento de las Comisiones que deban integrarse de acuerdo con esta Ley; y, las demás estipulaciones que convengan las partes. Existen muchos puntos que pueden abordarse, sin embargo solo se tocarán los que para efecto de este trabajo resultan relevantes.

Uno de los puntos más importantes es el hecho de que el Contrato de Trabajo se firma a petición del Sindicato, pudiendo exigir esta obligación bajo la amenaza de una posible huelga, lo que prácticamente obliga al patrón a acceder a la firma del Contrato, caso contrario de lo que ocurre en la administración pública.

Por otro lado éste contrato puede revisarse, inclusive por vía de huelga cada año en cuanto a salarios se refiere y cada dos años en forma total en cuanto a su clausulado, siendo igualmente obligatorio para el patrón dicha revisión. El Contrato Colectivo de Trabajo surte efectos a partir del momento en que las partes que los suscriben lo determinan siendo independiente de la fecha en que se firme o bien sea depositado ante la autoridad correspondiente para que surta sus efectos ante terceros.

Para concluir el presente capítulo solamente nos resta hacer énfasis en que los conceptos que se analizaron con anterioridad, son necesarios para entender en su integridad, la presente investigación, derivado del hecho de que para estudiar a los organismos descentralizados, primero es necesario definirlos, así como es necesario también dar significación a todos aquellos conceptos que tiene relación con éstos organismos y que son el nombramiento, el trabajador al servicio del estado y las condiciones generales de trabajo entre otros. Sin embargo, y debido al hecho de que los organismos descentralizados no tiene un régimen jurídico determinado también es necesario tomar en consideración los conceptos que operan en la Ley Federal del Trabajo y que pueden ser equivalentes a los que se estilan éstos organismos como son: el contrato, el contrato individual de trabajo, el concepto de trabajador y el de contrato colectivo de trabajo, por lo que una vez que fueron estudiados, podemos continuar con el análisis de la Administración Pública o que se hará en el siguiente capítulo.

## CAPITULO II

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 2. LA ADMINISTRACIÓN.

Desde el principio de los tiempos, el hombre siempre ha buscado la mejor forma de organizarse para lograr una relación cordial con sus semejantes, para lo cual utilizó las jerarquías y las designación de funciones en específico para cada integrante de la comunidad a la que pertenecía, mismas que debían realizarse de acuerdo a sus capacidades, lo que origino que el trabajo fuese repartido de acuerdo al género y jerarquía.

En la época prehistórica, cuando el hombre se organizaba en clanes los hombres de mayor edad, eran los encargados de guiar a las comunidades, derivado de la experiencia que a lo largo de los años habían acumulado. Los hombres más jóvenes eran aquellos que se encargaban de cazar a los animales que les servirían de alimento y vestido siendo el más fuerte quien guiaría a ese grupo, mientras que las mujeres se encargaban de cosechar los frutos y semillas y de cuidar de los pequeños hijos que darían continuidad al clan, así como de otras labores sencillas.

Esto demuestra que para poder vivir en armonía, fue necesario que se creara un sistema de administración especial para sus labores y que instituyera una organización social. A lo largo de la historia, esta idea de la administración, se ha ido perfeccionado para crear el Estado tal como lo conocemos hoy y la administración pública como instrumento de este. Es por eso que Jorge Olivera Toro señala: “la administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos.”

A este respecto debemos señalar que tal y como lo apunta el autor antes citado la administración no es más que la cooperación de diversos grupos o personas para alcanzar determinados objetivos como lo es el buscar un bien

común, a través de una actividad humana en conjunto, que busca organizarse, y coordinarse para llegar a ese fin. Por lo anterior es importante conceptuar a la administración de acuerdo con la etimología del vocablo como la que se deriva de las palabras ad-ministrare, que significa servir a; o bien la contratación de ad-manus-trahere, traer a mano, manejar lo que alude a una gestión. Que nos permite regresar a la idea anterior de que la administración no es más que la cooperación de diversos grupos o personas para gestionar asuntos o intereses determinados. Debiendo también entenderse como la capacidad de servir, o bien como la actividad consistente en servir o prestar servicios.

Permitiéndonos precisar que para los efectos de esta investigación es importante determinar que administrar equivale a gobernar, regir o cuidar y por lo tanto el administrador se define como la persona que administra, maneja, sirve, ejerce un cargo sobre bienes ajenos. En la administración pública el administrador gestiona siempre bienes e intereses ajenos que son aquellos de la comunidad política a la que se sirve.

Una vez que ya ha sido definida la administración, debemos hacer algunas consideraciones importantes como lo es la administración en nuestra doctrina puede ser dividida en: pública o privada. La administración pública para Andrés Serra Rojas es definida como “el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación.”

En atención a lo señalado por el autor arriba citado, primero debemos hacer una reflexión sobre el hecho de que el Estado tiene tres componentes esenciales que son: Gobierno, Población y Territorio. El Gobierno esta conformado por representantes de la población que se encargan de cuidar los intereses de la mayoría, situación que hemos definido como Administración,

ahora bien, debido al hecho de que el Estado Mexicano tiene un gran número de pobladores y resulta imposible que cada uno de nosotros defendamos en lo particular nuestros intereses, se ha establecido que el gobierno se integre por representantes que administren y representen a la mayoría de la población. Estos representantes o administradores tal y como lo menciona Serra Rojas son dotados de poderes constitucionales especiales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación.

En ese orden de ideas debemos señalar que es precisamente el Gobierno quien ha establecido la forma de organización del Estado y en específico la forma de organización de la Administración que como ya ha quedado establecido se divide en administración pública y privada. Dentro de la primera división encontramos lo que la mayoría de nosotros conocemos como Administración Pública Centralizada, y que incluye la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. También dentro de esta misma división se encuentra la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal, en la cual se incluyen 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.

Por otro lado y atendiendo a la división arriba comentada se encuentra la administración privada, que es aquella en la que el Estado tiene como función solo la de fiscalizador de la actividad particular para salvaguardar los intereses de la sociedad, siendo la de mayor relevancia para la presente investigación la administración pública descentralizada y la cual requiere mayor estudio.

Para entrar a un estudio específico de la administración pública, hay que tomar en cuenta que para el Doctor Miguel Acosta Romero, la administración pública “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre se persigue el interés público, adopta una forma de

organización jerarquizada y cuenta con a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”

Con relación a lo anterior, es necesario comentar que la administración pública tiene una función importante en la administración del estado, toda vez que ésta tiene como principal función, buscar el bien común de sus gobernados, lo que se va a realizar a través de la creación y división de la administración centralizada y paraestatal, siendo esencial que cada una de ellas cuente con los elementos personales, patrimoniales y estructurales para su mejor funcionamiento.

El Estado para organizarse necesita de una coordinación adecuada entre las personas y los medios que la integran siendo uno de esos medios la división de la administración pública. “Colmerio decía que la organización administrativa debe fundarse en el principio de que la administración es una y de esa manera la unidad presidirá siempre la organización administrativa, no obstante sus diversas formas.”

Con lo anterior podemos reafirmar el criterio que hasta este momento hemos sostenido en cuanto a que la administración pública debe ser el medio más importante en que el Estado mantenga un orden en su estructura y en su forma de gobierno, independientemente de la forma que busque para ello, es decir, a lo largo de la historia de nuestro país la administración pública ha crecido y disminuido en cuanto a los órganos administrativos que la han compuesto, siendo el punto importante a destacar que la unidad en la administración pública debe prevalecer para su buen funcionamiento.

Habitualmente los doctrinarios del derecho administrativo han señalado que existen dos formas de organización que a su vez se subdividen y que son: a) organización administrativa centralizada que se subdivide en organismos desconcentrados y b) organización administrativa paraestatal que esta a su vez se subdivide en: organismos descentralizados, empresas de estado y fideicomisos públicos. Estas formas de administración no son exactas derivado

de que aún hoy la doctrina sigue discutiendo las características esenciales y la naturaleza jurídica de cada uno de estos organismos.

“Las formas de organización de la administración pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.”

De lo antes señalado se desprenden algunos conceptos que debemos definir como es el de Órgano del Estado, el cual se entiende como el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado.

El Órgano de Administración Pública o Unidad Administrativa se conceptualiza como un conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de este. De los conceptos comentados se desprende que ambos órganos, tanto el del estado como el administrativo tiene a su servicio elementos personales y materiales sin embargo lo que distingue a uno de otro, es el fin que persiguen, en virtud de que el primero realiza actividades para el estado propiamente y el segundo únicamente va a realizar los fines tendientes a las actividades del Poder Ejecutivo.

Como ya hemos señalado con anterioridad que la administración pública se divide actualmente en centralizada y paraestatal por lo cual es de suma importancia entrar al estudio de cada uno de ellas, para tener un mejor entendimiento de las mismas, lo que se hará en los siguientes apartados.





## **2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA**

La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo y debe entenderse como: “la organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución” según la perspectiva del Dr. Acosta Romero.

Desde el punto de vista de Acosta Romero la centralización administrativa debe entenderse como la acumulación de las facultades legales en un poder o autoridad central superior, que se otorgan de manera exclusiva a las altas jerarquías del poder ejecutivo, y en especial, al Presidente de la República, quien como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos, sin que ellos tengan la capacidad de decidir, pero que son necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas, dictadas por el ejecutivo federal, bajo la ideas de una relación jerárquica.

“La relación jerárquica administrativa es el conjunto de poderes jurídicos que tienen los órganos superiores sobre los inferiores y precisamente en el ejercicio de estos poderes es lo que da la unidad y cohesión a tal forma organizativa. De esta forma todos los órganos están atados entre sí.”

Señalando que el concepto de relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que entenderla a través del análisis de la legislación en su conjunto, tal como es el caso del estudio de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes orgánicas y las leyes especiales. La relación jerárquica tiene como secuela la agrupación de los órganos centralizados,

existiendo al mismo tiempo una diferencia por grados y categorías, y una dependencia de los órganos inferiores, respecto de los superiores.

En virtud de lo anterior podemos afirmar que la relación jurídica a la que nos hemos referido entraña una serie de derechos y obligaciones propios de los superiores jerárquicos que han sido expresamente otorgados mediante la Ley, siendo estos los poderes políticos y económicos. Lo que nos permite señalar que existen, poderes exclusivos de los superiores jerárquicos tales como son:

Poder de nombramiento. “Es la facultad que tiene el superior jerárquico para nombrar o designar a los subordinados, conforme a la Ley, para su ingreso al servicio de la administración.”

A nuestro parecer este poder es el más importante derivado de que da nacimiento a la relación jerárquica entre servidores públicos, toda vez que son los superiores quienes designan a sus subordinados, precisando que este poder de nombramiento es en principio exclusivo del Ejecutivo, derivado de que dicho poder le es otorgado expresamente por Ley al Presidente de la República. Sin embargo por razones físicas y materiales es imposible que el Titular del Ejecutivo designe a todos los integrantes de la administración pública, motivo por lo cual esta facultad de nombramiento ha sido delegada a los funcionarios de más alta jerarquía, situación que se sustenta en LOAPF.

Poder de Decisión. “Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo, o de abstención.”

Dentro del estudio de esta facultad encontramos, que de igual manera se trata de un poder exclusivo del titular del Ejecutivo, sin embargo al ser materialmente imposible que el Presidente se encuentre al mismo tiempo en todas las dependencias y entidades de la administración pública en las que se deban de tomar decisiones, nace la imperiosa necesidad de delegar dicha facultad; lo que en teoría permite agilizar la esfera de la administración pública. En ese orden

de ideas, debemos establecer que éste poder de decisión puede afectar la vida interna de la administración pública en su conjunto o bien afectando a terceros, dependiendo de la forma y modo en que se generen los hechos anteriores a la toma de una decisión.

A mayor abundamiento, debemos señalar que entre las decisiones que afectan a la vida interna de una entidad o dependencia se encuentran la imposición de sanciones, ceses, cambios de adscripción, la adquisición de bienes muebles e inmuebles etc. Existen decisiones que afectan a terceros ajenos a la administración pública tal es el caso de la solicitud de información, licencias permisos o concesiones que son solicitados por los particulares o por los administrados, estos ejemplos nos permiten apreciar que inclusive el poder de decisión va antes que el poder de nombramiento, derivado de que desde el primer momento en que se busca designar a un funcionario, el superior jerárquico ya ha tomado la decisión de otorgarle dicho nombramiento.

Existe otro poder o facultad que va muy ligado al anterior y es precisamente el Poder de Mando, entendiéndolo como “la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memoranda, oficios, circulares, acuerdos, telegramas. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.”

Consideramos que este poder permite observar de forma más clara la relación jerárquica, que se da entre los servidores públicos, superiores e inferiores jerárquicamente, por lo que a nuestro punto de vista éste poder es el que sustenta la relación jerárquica como la entendemos, y la organización administrativa propiamente dicha.

Otro poder que contiene la relación jerárquica, es el Poder de Revisión, que “se ejerce a (sic) través de actos administrativos que deben realizar las autoridades para verificar o comprobar que las acciones de los empleados o funcionarios inferiores se ajusten al derechos, cumplan con la Ley.”

Esta facultad permite al superior jerárquico realizar de oficio o a petición de parte, la revisión, aprobación, así como el poder de obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la Ley. Se ejerce a través de actos administrativos que deben realizar las autoridades para verificar o comprobar que las acciones de los empleados o funcionarios inferiores se ajusten a derecho. Esta revisión puede consistir en verificar la conveniencia con que actúan los inferiores.

Poder de Vigilancia. “permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: acto de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando de su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas.”

Poder Disciplinario. “Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión; de este poder deriva una serie de medidas como consecuencias de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite”

Este poder lo tienen los órganos superiores cuya función es vigilar el trabajo que realizan los servidores públicos y en consecuencia verificar que se lleve a cabo de acuerdo con las normas laborales de la burocracia. Dicho poder le es concedido en primer lugar al Titular del Ejecutivo Federal y en segundo orden a la LOAPF y a los reglamentos públicos e interiores, que subroga este poder a los altos mandos que integran la administración pública, debido a que es física y materialmente imposible que el Presidente de la República pueda disciplinar y sancionar a cada uno de los integrantes de la administración que lo amerite.

Dos leyes son básicas en este poder, las cuales son: la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional y la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos de la Administración, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El poder disciplinario permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa; imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración.

La administración centralizada tiene órganos que la integran y que son las dependencias o secretarías de gobierno así como sus órganos desconcentrados.

Dentro de las Secretarías que integran a la Administración Centralizada podemos enumerar las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo

- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Por otro lado la desconcentración administrativa es parte integrante de la administración centralizada, debiendo entender por ésta a “la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.”

La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones. Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones [políticas](#).

Es entonces, la desconcentración, la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla [acciones](#) en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con [economía](#) para éste, y descongestionar al poder central.

Dentro de la administración pública existen muchos organismos administrativos creados con la finalidad de mejorar la prestación del servicio que cada dependencia presta a los administrados. Dichos organismos se enumeran a continuación:

ECONOMÍA
----------

- [Comisión Federal de Competencia \(CFC\)](#) - Órgano desconcentrado de la SE, responsable de investigar la existencia de monopolios, estancos,

prácticas o concentraciones prohibidas. Resolver los casos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de la LFCE.

- [Comisión Federal de Mejora Regulatoria \(COFEMER\)](#) - Su principal función es promover la transparencia en la elaboración de regulaciones y su aplicación, obteniendo que estas logren beneficios mayores a sus costos.

#### FUNCIÓN PÚBLICA

- [Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales \(CABIN\)](#) - Órgano desconcentrado de la SECODAM. Coadyuva, con el Gobierno Federal en la administración, preservación y protección de su patrimonio inmobiliario y en la racionalización del gasto público.

#### ORGANISMOS DESCONCENTRADOS EN LOS ESTADOS

##### CAMPECHE

- [Sistema de Televisión y Radio de Campeche](#) - Noticias, información y reportajes con acceso directo en audio y video actualizados a diario.

##### SONORA

- [Instituto Catastral y Registral del estado de Sonora \(ICRESON\)](#) - Este órgano norma las funciones de Catastro y Registro Público de la Propiedad.

##### SAGARPA

- [Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria \(ASERCA\)](#) - Órgano desconcentrado de SAGARPA, es un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo.
- [Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias \(INIFAP\) \(SAGARPA\)](#) - Planea, programa y ejecuta las acciones de investigación científica y desarrollo tecnológico agropecuario y forestal, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, entre otras atribuciones.
- [Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria \(SENASICA\) \(SAGARPA\)](#) - Antes CONASAG. Órgano desconcentrado de la

SAGARPA creado como una respuesta al proceso de apertura comercial, con objeto de garantizar la comercialización de los productos sin riesgo fitozoosanitario y una mayor competitividad de los productos mexicanos en el mercado nacional en beneficio de los productores mexicanos. Su objetivo es coadyuvar en la productividad y comercialización de los vegetales y animales, sus productos y subproductos a través de la prevención y control de plagas que los afectan así como regular y promover la aplicación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación de los alimentos y la calidad de éstos.

- [Sistema de Información del Sector Rural \(SISER\)](#) - Presenta su estructura, fideicomisos, norma 2002, SISER-Alianza, estados, búsqueda, indicadores, comentarios, eventos, capacitación, créditos, noticias, y demás.

#### SALUD

- [Centro Nacional de Prevención y Control de VIH/SIDA e ITS \(CONASIDA\)](#) - Órgano desconcentrado de la SSA, cuyos objetivos son: prevención de la transmisión sanguínea, sexual y perinatal, reducción del impacto individual y social, movilización y unificación de esfuerzos nacionales, investigación, y demás.
- [Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios \(COFEPRIS\) \(SALUD\)](#) - Órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud con autonomía técnica, administrativa y operativa, que tiene como misión proteger a la población contra riesgos sanitarios, para lo cual integra el ejercicio de la regulación, control y fomento sanitario bajo un solo mando, dando unidad y homogeneidad a las políticas que se definan.
- [Instituto Nacional de Salud Pública \(INSP\)](#) - Contribuye a elevar los niveles de salud de la población a través de la producción, reproducción, difusión y utilización de conocimiento científico.

#### SCT

- [Comisión Federal de Telecomunicaciones \(COFETEL\)](#) - Órgano administrativo desconcentrado de la SCT, con autonomía técnica y operativa. El Decreto de Creación y el Reglamento Interior de la Secretaría le confiere

regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

- [Instituto Mexicano del Transporte \(IMT\)](#) - Centro de investigación y desarrollo tecnológico dependiente de la SCT. Desarrolla proyectos de investigación en el ámbito del sector transporte público y privado y establece convenios de colaboración con diferentes instituciones.

#### SEGOB

- [Centro de Investigación y Seguridad Nacional \(CISEN\)](#)
- [Instituto Nacional de Migración \(INM\)](#) - Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Tiene por objeto planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, así como coordinarse con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal.
- [Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal \(INAFED\)](#) - Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Promueve programas y acciones para el desarrollo de los municipios mexicanos, fomenta la concertación y coordinación entre los sectores público, social y privado.

#### SEMARNAT

- [Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas \(CONANP\)](#) - Órgano desconcentrado de la SEMARNAT, cuya misión es conservar el patrimonio natural de México a través de las áreas naturales protegidas y de los programas de desarrollo regional sustentable en regiones prioritarias.
- [Comisión Nacional del Agua \(CNA\)](#) - Administra y custodia las aguas nacionales, así como los bienes que se vinculan a éstas; vigila el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y provee lo necesario para la preservación de su calidad y cantidad para lograr su uso integral sustentable.
- [Instituto Nacional de Ecología \(INE\)](#) - Tiene a su cargo el diseño de la política ecológica general y la aplicación de sus diversos instrumentos de regulación y gestión ambiental.
- [Instituto Nacional de la Pesca \(INP\) \(SEMARNAT\)](#) - Organismo

desconcentrado del Gobierno Federal, encargado de diseñar y conducir la política de investigación pesquera y agrícola de México.

SENER

- [Comisión Reguladora de Energía \(CRE\)](#) - Organismo desconcentrado de la Secretaría de Energía. Contiene información sobre las actividades reguladas por la CRE en las industrias de gas y electricidad.

SEP

- [Comisión Nacional del Deporte \(CONADE\)](#)  
[Compromiso Integral de México con sus Atletas \(CIMA\)](#) - Organismo encargado de promover y fomentar el deporte en México.

SHCP

- [Comisión Nacional de Seguros y Finanzas \(CNSF\)](#) - Órgano desconcentrado de la SHCP. Contiene información financiera, estadística, publicaciones, normativa e intermediarios relacionados con los sectores asegurador y afianzador.
- [Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro \(CONSAR\)](#) - Órgano desconcentrado de la SHCP. Presenta información general, normatividad, estadísticas y publicaciones acerca de estos sistemas de ahorro.

SRE

No tienen

STPS

- [Consejo Nacional de Población \(CONAPO\)](#) - Tiene a su cargo la conducción de la política de población y la planeación demográfica del país.
- [Fondo de la Vivienda del ISSSTE \(FOVISSSTE\)](#) - Órgano desconcentrado del ISSSTE, encargado de administrar las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades afiliadas al ISSSTE, constituidas

para otorgarles créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas.

- [Nacional Financiera \(NAFIN\)](#) - Contiene información sobre todos los productos y servicios para el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.

## **2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL**

La administración pública paraestatal es aquella que se encuentra al lado del estado, es decir, que no pertenece a la administración centralizada pero que la auxilia para lograr los fines que se ha propuesto. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española entiende por paraestatal lo que se aplica a una institución, de un organismo o de un centro: Que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública. Ahora bien la mayoría de los autores coinciden en que se denomina también administración descentralizada a la administración paraestatal, entendiendo por descentralizar lo que es opuesto al centro, o bien lo que se encuentra en la periferia





En la doctrina francesa se habló de tres tipos de descentralización:

- a) descentralización por servicio
- b) descentralización por región y
- c) descentralización por colaboración

Empezaremos mencionando que la descentralización por colaboración es “una forma de descentralización administrativa por medio de la cual se cumple con el desempeño de algunas tareas de la función estatal a través de la actividad de los particulares, a los que el Ejecutivo solicita y otorga al mismo tiempo y en determinadas condiciones facultades de consulta, decisión y ejecución para la mejor realización de la parte de la función pública que les fue encomendada “

De la descentralización por región únicamente señalaremos que encuentra su función real a nivel “local que entre nosotros se ejemplifica con el municipio, se refiere a organismos que atienden necesidades públicas de un área, zona o región del país dotados para ello de personalidad jurídica y patrimonio propios“.

Estos dos tipos de descentralización tanto por colaboración como por región, en nuestro sistema jurídico son de poca o casi nula aplicación, siendo para fines de este trabajo la que requiere mayor atención es la descentralización por servicio, en virtud de que la mayoría de los organismos descentralizados son creados con la finalidad de prestar un servicio, la doctrina mexicana adoptó de la francesa los primeros organismos descentralizados por servicio que en aquella eran llamados establecimientos públicos.

El crecimiento acelerado de la población en nuestro país desde hace varias décadas, ha puesto a prueba al estado mexicano, por que el estado ha tenido que echar mano de las figuras administrativas con que cuenta y ha tenido que crear otras tantas con la finalidad de que la población goce de los servicios básicos.

En éste orden de ideas, hay que mencionar que “la descentralización por servicio es un modo de organización administrativa mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con un competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de los procedimientos técnicos. Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable”.

Como lo señala Serra Rojas, una forma jurídica de la administración diferente a la centralización y a la desconcentración, es la desconcentración y en especial la descentralización por servicio que consiste en la creación de organismos por parte del legislador quienes son dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y creados con la finalidad de auxiliar a la administración pública con la prestación de servicios determinados, haciéndolos responsables de prestar dichos servicios públicos.

Como ha quedado claro a lo largo del presente trabajo, dentro de la administración paraestatal se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. Generalmente los organismos descentralizados caen el supuesto de ser parte de la descentralización por servicio.

El estado mexicano ha creados muchos organismos descentralizados a lo largo de su historia, por lo que a continuación se enuncia los que hasta la fecha están siendo utilizados por el ejecutivo:

ECONOMIA
----------

- [Centro Nacional de Metrología \(CENAM\)](#) - Es el laboratorio nacional de referencia en materia de mediciones. Es responsable de establecer y mantener los patrones nacionales, ofrecer servicios metrológicos como calibración de instrumentos y patrones, certificación, y demás.

- [Consejo de Recursos Minerales \(COREMI\)](#) - Genera la infraestructura de información necesaria para sustentar un conocimiento cada vez mayor de la geología del país, principalmente con fines de exploración minera, por medio de la elaboración de una creciente variedad de cartas.
- [Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial \(IMPI\)](#) - Organismo descentralizado del Gobierno Federal que protege jurídicamente a la propiedad industrial mediante el otorgamiento de patentes, registro de marcas, y ofrece otras figuras de propiedad industrial.

ENERGIA
---------

- [Comisión Federal de Electricidad \(CFE\)](#) - Es la empresa encargada de la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica en México.
- [Instituto de Investigaciones Eléctricas](#) - Promueve y apoya la innovación mediante la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico con alto valor agregado para aumentar la competitividad de la industria eléctrica nacional.
- [Instituto Mexicano del Petróleo](#) - El Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) proporciona apoyo tecnológico y de investigación a Petróleos Mexicanos (PEMEX) para el desarrollo de procesos y productos químicos, petroquímicos y de refinación, así como equipos y sistemas para el desarrollo.
- [Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares \(ININ\)](#) - Tiene como objetivos la investigación en las ramas relacionadas con las Ciencias Nucleares, las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear y la prestación de servicios especializados.
- [Luz y Fuerza del Centro](#) - Es el organismo que distribuye y comercializa la energía eléctrica en la zona de desarrollo industrial, comercial y de servicios más importante del país: la zona central.
- [Petróleos Mexicanos \(PEMEX\)](#) - Las actividades de PEMEX abarcan la exploración y explotación de hidrocarburos, así como la producción, almacenamiento, distribución y comercialización de productos petrolíferos y petroquímicos.

#### Organismos descentralizados no sectorizados

- [Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado \(ISSSTE\)](#) - Otorga oportunidades en lo referente a salud, vivienda, pensiones, préstamos, protección al salario, cultura, deporte y recreación.
- [Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores \(INFONAVIT\)](#) - Opera un sistema de financiamiento que permite a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, y la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las mismas.
- [Instituto Mexicano del Seguro Social \(IMSS\)](#) - Otorga oportunidades en lo referente a salud, vivienda, pensiones, préstamos, protección al salario, cultura, deporte y recreación.

#### SAGARPA

- [Colegio de Postgraduados](#) - Institución pública descentralizada. Imparte 37 posgrados (21 maestrías y 16 doctorados) en las áreas de Recursos Naturales, Fitosanidad, Recursos Genéticos y Productividad, Socioeconomía, Estadística e Informática.
- [Productora Nacional de Semillas \(PRONASE\) \(SAGARPA\)](#) - Organismo público descentralizado para el fomento de la agricultura mediante el impulso de la producción y utilización de semilla certificada de variedades de plantas nuevas o mejoradas, para elevar la producción y la productividad de los agricultores.

#### Organismos descentralizados en los estados

- [Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública del estado de Yucatán](#) - Órgano administrativo descentralizado, integrado al sector salud que tiene por objeto apoyar los programas asistenciales y los Servicios de Salud

Estatales administrando su patrimonio de manera autónoma y prestando los servicios que le son propios a la población de manera individualizada, a través del Sistema Estatal de Cuotas de Recuperación.

- [Centro de Ciencias de Sinaloa](#) - Sus propósitos son: apoyar al sector educativo en la enseñanza y aprendizaje de las ciencias naturales y exactas y de la técnica, colaborar con el sector productivo en los proyectos de adecuación de tecnología, y demás.
- [Comisión de Arbitraje Médico del estado de Jalisco \(CAMEJAL\)](#) - Organismo público descentralizado de la administración pública estatal, cuyo objeto es difundir, asesorar, proteger y defender los derechos de los usuarios y prestadores de servicios de atención médica de acuerdo al ejercicio de las atribuciones que establece la Ley Estatal de Salud.
- [Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional \(COFAA\)](#) - Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que fue creado con la misión de concentrar y coordinar las acciones de apoyo al Instituto Politécnico Nacional.
- [Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali](#) - Administra las obras de construcción y mantenimiento de las redes de agua potable y alcantarillado sanitario para la ciudad y su valle.
- [Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Querétaro \(CONECULTA\)](#) - Institución pública descentralizada del gobierno del estado de Querétaro. Se encarga de definir el perfil cultural del estado, fortaleciendo las diversidades culturales propias de la población.
- [Contaduría Mayor de Hacienda del estado de Querétaro](#) - Presenta su historia y sus funciones, Comisión de Hacienda, entidades fiscalizadas, información sobre la dependencia, marco legal, y demás.
- [Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del estado de Guanajuato \(COFOCE\)](#) - Organismo estatal descentralizado enfocado a promover negocios en todo el mundo. Busca fomentar el Comercio Exterior y colaborar en la atracción de inversión extranjera para el estado de Guanajuato.

- [Hospital Civil de Guadalajara](#) - Organismo público descentralizado. Contiene información general de la Institución, así como sus antecedentes históricos, dirección, diagnóstico situacional, organigrama, resumen informativo de productividad, y demás.
- [Instituto de la Artesanía Jalisciense](#) - Organismo público descentralizado del Gobierno del estado de Jalisco, cuyo objetivo fundamental ha sido el rescatar, preservar y fomentar la cultura artesanal en el Estado, como base estructural de las tradiciones mexicanas.
- [Instituto de Seguridad Social del estado de Tabasco \(ISSET\)](#) - Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto proporcionar seguridad social a los servidores públicos de los Poderes del estado, municipios, organismos descentralizados, y demás.

- [Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del estado de Aguascalientes](#) - Su misión es brindar una amplia gama de servicios y seguridad social a los servidores públicos del gobierno del estado de Aguascalientes y sus once municipios.
- [Instituto Hacendario del Estado de México](#) - Organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo principal objetivo es el de fortalecer las haciendas públicas municipales. Constituye un ente de apoyo técnico en el marco del estado de derecho, con estricto apego a la ley.
- [Instituto Sinaloense de la Juventud](#) - Organismo público descentralizado que tiene como tarea fundamental fomentar la práctica de diversas actividades que propicien la superación física, intelectual, cultural, profesional y económica de la juventud. En este quehacer es muy importante la participación no sólo de otros organismos que realizan acciones afines, sino sobre todo de los Gobiernos Municipales.
- [Radiotelevisión de Veracruz](#) - Opera las frecuencias de radio y televisión permisionadas al gobierno de Veracruz. Tiene perfil cultural y educativo. Su alcance regional es: Veracruz y zonas de Oaxaca, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, San Luis, Tabasco y Tamaulipas.

SALUD
-------

- [Desarrollo Integral de la Familia \(DIF\)](#) - Organismo público descentralizado, promotor de la asistencia social y la promoción de la interrelación sistemática de las acciones por lo que es el rector del campo de la asistencia social.
- [Hospital General "Dr. Manuel Gea González"](#) - Brinda atención médica de segundo nivel a la población sin seguridad social, principalmente de bajos recursos económicos, contribuye a la formación de recursos humanos para la salud y al impulso a la investigación.
- [Hospital General de México](#) - Proporciona atención médica integral de alta especialidad a la población abierta, en un ámbito de respeto y dignidad con apoyo de tecnología avanzada; fomenta la formación de recursos humanos

calificados y promueve la investigación de elevado nivel.

- [Instituto Nacional de Cancerología](#) - Organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Salud. Brinda atención médica especializada a enfermos oncológicos siendo además, un centro de referencia y órgano rector en cáncer de México.
- [Instituto Nacional de Cardiología](#) - Sus objetivos son: brindar asistencia médica a quienes sufren padecimientos cardiovasculares; realizar investigaciones referentes a dichas enfermedades; formar cardiólogos de alto nivel, profesores e investigadores en Cardiología y disciplinas conexas.
- [Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán" \(INNSZ\)](#) - El Instituto tiene como misión la asistencia, enseñanza e investigación en las ramas de la Medicina Interna y Cirugía, buscando siempre la excelencia en dichas áreas. Forma parte de los Institutos Nacionales de Salud.
- [Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias \(INER\)](#) - Tiene como fin el tratamiento y rehabilitación de las enfermedades respiratorias, a través de la investigación, enseñanza, consultas y asesorías.
- [Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores \(INAPAM\)](#) - Antes INSEN-NAPLEN. Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas.
- [Instituto Nacional de Pediatría \(INP\)](#) - Organismo Público Descentralizado que ofrece atención especializada a la población infantil de la ciudad de México y sus alrededores. Avocados con rigor científico al trabajo de investigación y a la impartición de enseñanza a nivel postgrado.
- [Instituto Nacional de Perinatología \(INPER\)](#) - Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyos objetivos son: Proporcionar atención médica a mujeres con embarazo de alto riesgo, así como servicios para la reproducción, crecimiento y desarrollo humano, realizar investigaciones clínicas y básicas en las disciplinas biomédicas y vinculadas a

la perinatología y la reproducción e impartir docencia para la formación de recursos humanos en el campo de la perinatología.

SCT

- [Aeropuertos y Servicios Auxiliares \(ASA\)](#) - Organismo público descentralizado, encargado de impulsar el desarrollo aeroportuario mediante su operación, construcción, suministro de combustibles y administración, acciones concebidas como instrumentos de apoyo al desarrollo del país y de sus regiones.
- [Caminos y Puentes Federales \(CAPUFE\)](#) – Contiene información sobre tarifas, casetas, rutas, licitaciones, red operada y servicios.
- [Satélites Mexicanos S.A. de C.V.](#) - Presenta lo referente a la flota satelital mexicana, servicios y aplicaciones, atención a clientes, noticias, temas de interés, corporativo, contacto, y demás.
- [Servicio Postal Mexicano \(SEPOMEX\)](#) - Organismo descentralizado dependiente de la SCT, que tiene la encomienda de prestar el servicio público de correos en México. Información general, servicios postales, mensajería acelerada, directorio de códigos postales, filatelia, y demás.
- [Telecomunicaciones de México \(TELECOMM\)](#) - Garantiza la prestación de los servicios estratégicos de telecomunicaciones reservados al Estado y aquellos encomendados por el Ejecutivo, con el propósito de apoyar el desarrollo de nuevos servicios y ofrecer niveles de calidad y precios competitivos.

SEDENA

- [Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas \(ISSFAM\)](#) - Organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objetivo es brindar bienestar a los militares en servicio activo o en situación de retiro y a sus derechohabientes, en materia de salud, vivienda y educación.

## SEDESOL

- [Comisión Nacional de las Zonas Áridas \(CONAZA\)](#) - Da atención a un importante conjunto de la población que habita en las zonas áridas y semiáridas del país -como los productores candelilleros e ixtleros- y que se caracteriza por sufrir profundos rezagos sociales.
- [Diconsa](#) - Distribuye y regula el mercado de productos básicos en cantidad, calidad y a precios socialmente competitivos, en beneficio de la población que habita en zonas de marginación.
- [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos \(INEA\)](#) - Organismo descentralizado que tiene como misión ofrecer educación básica a los jóvenes y adultos mayores de 15 años que no tuvieron la oportunidad de completar sus estudios

## SEGOB

- [Instituto Mexicano de la Radio \(IMER\)](#) - Proporciona información de las doce emisoras que lo conforman, programación y comercialización del espacio de la radio. RMI, Opus 94, Órbita, La Candela, radio 710, la B grande, XEQK.

## SEMARNAT

- [Comisión Nacional Forestal \(CONAFOR\)](#) - Organismo público descentralizado y sectorizado a Semarnat, encargado del desarrollo sustentable del sector forestal.
- [Instituto Mexicano de Tecnología del Agua \(IMTA\)](#) - Órgano descentralizado de SEMARNAT encargado de realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua.

SEP

- [Instituto Mexicano de la Juventud \(IMJ\)](#) - Tiene como propósito definir y aplicar una política nacional de juventud e incorporarlos plenamente al desarrollo del país, de manera enfática en cuanto a organización, salud, empleo y capacitación, prevención de adicciones y otras.
- [Centro de Enseñanza Técnica Industrial \(CETI\)](#) - Organismo público descentralizado federal. Institución Educativa que constituye un espacio abierto a la sociedad donde se forman profesionales en educación Media Superior y Superior Tecnológica, se promueve la investigación y el desarrollo.
- [Centro de Investigación en Química Aplicada \(CIQA\)](#) - Organismo público descentralizado del Gobierno Federal. Invernadero de proyectos científicos, tecnológicos y educativos, enfocados a contribuir en el progreso de la industria química y de polímeros.
- [Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN \(CINVESTAV\)](#) - Institución pública descentralizada. Imparte 25 maestrías y 23 doctorados en las áreas de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Biológicas y de la Salud, Ciencias Sociales y Humanidades, Tecnología y Ciencias de la Ingeniería.
- [Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social \(CIESAS\)](#) - Fue creado con el fin de contribuir a la mejor comprensión de los fenómenos sociales y culturales de México a través de la investigación antropológica y de la formación de recursos humanos especializados en antropología y disciplinas afines.
- [Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica \(CONALEP\)](#) - Organismo público descentralizado del gobierno federal. Sistema nacional de colegios dedicado a impartir educación profesional técnica y capacitación laboral con un enfoque de desarrollo humano integral.
- [Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos \(CONALITEG\)](#) - Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; su objetivo es la edición, impresión y distribución de libros de texto

gratuitos, así como de toda clase de materiales didácticos similares.

- [Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas \(CAPFCE\)](#) - Garantiza que los programas de infraestructura física educativa del país, cumplan con calidad, equidad, seguridad y oportunidad, con una eficaz y eficiente aplicación de recursos y tecnología innovadora, sustentada en la mejora de su capital humano.
- [Consejo Nacional de Fomento Educativo \(CONAFE\)](#) - Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, cuya misión principal es propiciar y proporcionar una atención educativa diferenciada a los habitantes de zonas rurales que no disfrutaban de los beneficios del desarrollo social.
- [Fondo de Cultura Económica, Libros para Iberoamérica \(FCE\)](#) - Institución de fomento cultural que surgió gracias al apoyo financiero del Estado, en calidad de fideicomiso, con el fin de impulsar la cultura sin condicionarla ni censurarla. Pública libros y revistas de muy variados temas y autores.

- [Instituto Mexicano de Cinematografía \(IMCINE\)](#) - Instituto del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, encargado de las artes cinematográficas.
- [Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica \(INAOE\)](#) - Institución pública descentralizada con patrimonio propio. Imparte 8 posgrados, de los cuales 6 están en el padrón de excelencia de CONACyT, en las áreas de Astrofísica, Óptica, Electrónica y Ciencias computacionales.
- [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos \(INEA\)](#) - Organismo descentralizado que tiene como misión ofrecer educación básica a los jóvenes y adultos mayores de 15 años que no tuvieron la oportunidad de completar sus estudios.

SHCP
------

- [Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros \(BANSEFI\)](#) - Organismo descentralizado del gobierno federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada de promover la cultura del ahorro.
- [Casa de la moneda de México](#) - Fundada en 1535, presenta una breve historia, servicios institucionales, como monetario, tipos de águilas, medallística, historia de la numismática, premios y reconocimientos, glosario de términos, noticias, y demás.
- [Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros \(CONDUSEF\)](#) - Promueve, asesora, protege y defiende los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las Instituciones Financieras.
- [Financiera Rural](#) - Su objetivo es: Consolidar un sistema de financiamiento y canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría en el sector rural así como propiciar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales.
- [Instituto para la Protección al Ahorro Bancario \(IPAB\)](#) - El IPAB protege los depósitos bancarios en México. Es un organismo descentralizado de la

Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado con fundamento en la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

- [Lotería Nacional para la Asistencia Pública](#) - Presenta información general sobre sus sorteos, emisiones, premios, y demás.
- [Pronósticos para la Asistencia Pública](#) - Organismo Público Descentralizado Federal. Ofrece orientación al público concursante acerca de como jugar melate, revancha, chispazo, tris, progol, protouch, checar resultados, así como información general de la Institución.

STPS
------

- [Comisión Nacional de los Salarios Mínimos \(CONASAMI\)](#) - Su propósito fundamental es el de procurar un más amplio y efectivo cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia de salarios mínimos según la Ley Federal del Trabajo

## EMPRESAS PARAESTATALES

Estas Empresas son propiedad mayoritaria total del estado y funcionan como empresas privadas, contando con personalidad jurídica y patrimonio propio. Están vinculadas al Estado, que les proporciona la mayor parte o totalidad del capital, según sea el caso y no son considerados como organismos descentralizados. La naturaleza jurídica de la empresa pública está determinada por la Ley de la Administración Pública Federal, y consiste en la actividad que realiza el Estado a través de los organismos paraestatales de de la administración pública centralizada que intervienen en el proceso del estado mexicano, en virtud de la importancia que la misma tienen en la explotación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía nacional.

Deben cumplir los siguientes criterios:

- a. que el gobierno federal o una, o más entidades Paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b. Que, en la constitución de su capital, se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el gobierno federal.

c. Que el gobierno federal tenga las facultades de nombramiento de la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente; o la designación del presidente o director general; o la de Veto de los acuerdos del órgano de gobierno.

La ley considera como empresas asimiladas a las de participación estatal mayoritaria a ciertas modalidades de sociedades civiles o asociaciones civiles, si la mayoría de sus socios o asociados son "dependencias" o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos, o cuando alguna o varias de ellas realicen las aportaciones económicas preponderantes.

## FIDEICOMISO PÚBLICO

Originariamente el fideicomiso es un contrato mercantil privado, sujeto por lo mismo a la Ley Mercantil (en especial la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito) integrado por el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario. El primero es la persona que aporta los bienes o recursos que serán administrados para lograr los fines del fideicomiso; el segundo, siempre un banco, que se encarga de esa administración; y el tercero, la persona o beneficiario de los frutos del fideicomiso. Se admite que se puedan reunir en una misma persona los dos caracteres de fideicomitente y fideicomisario.

Los fideicomisos públicos se tratan de patrimonios sin sujeto, esta categoría en México tiene su sustento legal en el orden jurídico privado (ley general de títulos y Operaciones de crédito): mediante la publicación de esta figura el gobierno federal la incorpora al ámbito de cometidos no esenciales, relacionados con la satisfacción de necesidades de carácter general que se gestionan en las áreas prioritarias.

Los fideicomisos públicos presentan los siguientes elementos:

- a. Son establecidos por la administración pública.
- b. Se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria;
- c. Su propósito es auxiliar al Ejecutivo Federal;
- d. Sus Cometidos se restringen a las áreas prioritarias.

La naturaleza primigenia del fideicomiso, como un contrato de derecho privado, ha sido modificada considerablemente, el fideicomiso entra en el marco de las entidades Paraestatales.

Se le ha considerado como un auxiliar del manejo de fondos federales, a través de la actuación de personas jurídico colectivas (el Gobierno Federal a nombre de la Federación e invariablemente por conducto de una institución de crédito y banca). Los sujetos del contrato de fideicomiso son: el fideicomitente (gobierno federal) el Fiduciario (a partir de 1991-1992 por la banca privada o bien por la banca de desarrollo, mediante ciertas sociedades nacionales de crédito, y el fideicomisario, que pueden ser los grupos de población, beneficiarios de las misiones estatales que ejecutan los fideicomisos entre la cuales destacan los cometidos de vivienda, de fomento a la producción en sus diferentes vertiente de promoción a la cultura etc.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, fideicomiso único de la Administración Pública Centralizada, vigila los contratos respecto de la precisión de los derechos y acciones, que deba ejercitar el fiduciario sobre los bienes objeto del fideicomiso. El fideicomiso, como contrato involucra el supuesto de que este tipo de actos jurídicos requiere de los sujetos correspondientes. El fideicomiso en el rango de su consideración orgánica carece de personalidad jurídica pero no así, los sujetos que lo conforman, es decir, el Gobierno Federal, las fiduciarias y, en algunos casos, las asociaciones

o sociedades civiles cuando actúan como fideicomisarios.

Los fideicomisos públicos no escapan al control de coordinación sectorial, en cuanto a proyectos modificativos de su estructura administrativa, para lo cual se requiere de un delegado fiduciario general, quien pone a consideración del coordinador de sector todos los proyectos de fideicomisos y demás modificaciones que se requieran. Los contratos se deben precisar sus facultades especiales, sin perjuicio de las establecidas en la ley y que las determine el presidente de la República para los comités técnicos, las cuales constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

Se reserva al Gobierno Federal la facultad expresa de revocar los fideicomisos, sin perjuicio de los derechos de los fideicomisarios o de terceros, salvo que se hallen constituidos por un imperio de una ley o la naturaleza de sus fines lo impidan.

### **2.3 JURISPRUDENCIA 1/96 Y SUS EFECTOS EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Los Organismos Descentralizados a nuestro parecer es una de las figuras más difíciles de entender dentro de la Administración Pública Paraestatal del Estado Mexicano, derivado de que desde su origen fue creado con serias deficiencias que han tenido que ser subsanadas a lo largo de su existencia.

Dichos organismos son creados para satisfacer una necesidad básica de los administrados, necesidades que no pueden ser cubiertas por la administración central debido a imposibilidades físicas y materiales.

En un principio la mayoría de estos organismos fueron creados por decreto presidencial, especificando en cada uno el régimen laboral bajo el cual se regiría, en ese orden de ideas se especificaba si pertenecía al apartado A o al apartado B del artículo 123 constitucional, sin embargo existía una discrepancia

entre los propios organismos, derivado de que ciertos organismos mencionaban que pertenecían a un apartado y otros tantos pertenecían al otro.

Lo anterior aunado a que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, enunciaba de manera expresa que solo determinados organismos pertenecían al Apartado B, lo que ocasiono que los empleados de los organismos descentralizados no contemplados en dicho artículos promovieran el juicio de Amparo con la finalidad de que se aclarara a que régimen pertenecía.

Esto provocó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera un criterio que pusiera fin a estas lagunas legales. En 1996 se emitió la tesis jurisprudencial 1/96, que lleva como título y que a continuación se transcribe:

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte : III, Febrero de 1996

Tesis: P./J. 1/96

Página: 52

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

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir 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.”

Este criterio nació con la finalidad de poner fin a la discusión, de, sí los organismos descentralizados no señalados expresamente en el artículo 1º de la LFTSE, pertenecían al Apartado “A” o al Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, por lo que esta jurisprudencia unificó el criterio de que todos los organismos descentralizados deben pertenecer a un mismo régimen legal laboral, para evitar que los descentralizados acudan al régimen que más les convenga dependiendo del juicio laboral de que se trate. Ahora bien, el punto

más importante de la discusión de la tesis fue el hecho de saber que organismos descentralizados se encuadraban en el Artículo 123 Constitucional, fracción XXXI, inciso B), apartado 1, que señala que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, siendo de competencia exclusiva de las autoridades federales los asuntos relativos a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

Ante esta discusión, han existido diversas críticas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que los organismos descentralizados de ninguna forma pueden considerarse como empresas, en razón de que según la definición del Código de Comercio, dichos organismos no reúnen los requisitos de una empresa, el más importantes de ellos es el hecho de que no persigue un fin de lucro, toda vez que como ya ha quedado claro, los organismos descentralizados por servicio son creados para cubrir la necesidad básica de la población que para el gobierno federal sería imposible de cubrir física y materialmente, por lo que de ninguna manera persiguen un fin de lucro.

Sin embargo a nuestro parecer, el criterio que siguió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue el hecho de que los descentralizados no forman parte de la administración central lo que los excluye del apartado B y por lo tanto le corresponden el apartado A del artículo 123 constitucional.

En ese orden de ideas es importante señalar que el hecho de que se le haya otorgado la competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en materia de organismos descentralizado reafirma la independencia que guardan con relación al Estado Mexicano. Por lo que con la emisión de la tesis jurisprudencial antes señalada ha dejado algunos problemas serios en cuanto la forma de administrarse y en cuanto al régimen laboral que debe prevalecer en los descentralizados, situaciones que a continuación se estudiarán.

Derivado del criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en cuanto a la competencia de los organismos descentralizados, han surgido diversos conflictos que afectan la organización administrativa, de los mismos, toda vez que mantienen un nexo con la administración central, que no les permite lograr una autonomía técnica-administrativa completa. La mayoría de los descentralizados al encontrarse sujetos técnica y administrativamente a la administración central, no permite que se cumpla con las demandas legales que tienen a consecuencia del criterio emitido por el Máximo Tribunal de Justicia, este criterio obliga a los organismos descentralizados a organizarse, en cuanto a sus relaciones laborales se refiere, como una empresa de carácter particular.

Existen diversos conflictos de carácter procedimental en la actualidad a los que se enfrentan estos organismos siendo uno de ellos la imposibilidad de crear nuevas plazas a su libre decisión, en virtud de que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien debe autorizar la creación de dichas plazas, tampoco puede disponerse libremente del presupuesto para el caso de aumentos salariales, por el mismo motivo, en razón de que deben ser aprobados por la misma Secretaría; por otro lado deben ajustarse a las observaciones emitidas por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función que existe en cada uno de estos organismos, estos matices nos permiten observar que la estructura técnica es muy semejante a la que existe en las dependencias del Gobierno Central Federal, lo que origina una discrepancia entre las necesidades que los organismos tiene que cubrir y las oportunidades tan escasas que tienen para hacerlo.

Estas trabas administrativas son en realidad controles por parte del Estado para evitar que los organismos descentralizados logren una autonomía que los haga salir de la vigilancia del Poder Central, en consecuencia estos se encuentran limitados para aplicar el ámbito legal que les corresponde, y

necesario para resolver los conflictos internos que surgen, y afectan seriamente los fines para los que fueron creados, toda vez que cuando los trabajadores no tienen una vida laboral cómoda, realizan sus actividades laborales a disgusto, que afecta la vida laboral y la imagen pública de las instituciones.

Es necesario hacer notar que el régimen administrativo de los organismos descentralizados se encuentra establecido por las Leyes Orgánicas, los Estatutos de Gobierno, los manuales internos, oficios y circulares emitidos por las autoridades de dichos organismos. Siendo precisamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y el Estatuto de Gobierno de cada Institución quienes se encargan de establecer su estructura orgánica, determinando los órganos y funcionarios de los que se integraran y las funciones, facultades y limitaciones que cada uno tienen.

De forma general la mayoría de los Organismos Descentralizados se integran de la siguiente manera:

El Titular de la Secretaría de la cual depende el Organismo Descentralizado.

La Junta de Gobierno

El Director General del Organismo Descentralizado

Direcciones

Subdirecciones

Jefes de Departamento

Comités

Personal de Enlace

Personal de Base

## Personal de Honorarios

En todos los organismos descentralizados se encuentra estos órganos estructurales, que sirven para distribuir las funciones y para mantener el correcto funcionamiento de dichos organismos, sin embargo cada organismo da sus propias denominaciones a esta estructura en común.

Por lo que se refiere al Régimen Legal que guardan los Organismos Descentralizados, debemos recordar que tal y como quedó señalado en el capítulo anterior los organismos descentralizados no tiene un régimen legal determinado, por lo que dependiendo del caso en concreto de que se trate, debe analizarse la ley que le es aplicable.

Debemos recapitular que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala que los organismos descentralizados en su acto de creación (ley o decreto) deben establecer entre otros elementos el régimen laboral bajo el cual se regirán, así como la denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto del organismo; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento; la manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables; las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo y sus órganos de vigilancia así como sus facultades. El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo. Éste estatuto debe ser inscrito en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

Por lo que se refieren a su régimen laboral los organismos descentralizados

deben establecer a que régimen pertenecen dependiendo el acto de creación que les dio origen debiendo señalar que apartado les es aplicable, pero con la jurisprudencia 1/96 que señala que al no pertenecer al ejecutivo todos los descentralizados deben aplicárseles la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado "A", lo cual ha originado muchos conflictos. La mayoría de ellos son de carácter procesal, por lo que a manera de ejemplo basta decir, que cuando un juicio laboral ha llegado a su final con la emisión de un laudo condenatorio, el siguiente problema, es el poder ejecutar dicho laudo, toda vez que no se puede embargar a los descentralizados por ser considerados como personas públicas morales, pertenecientes a la Administración Federal. Como este son muchos los conflictos que podemos encontrar con relación a los descentralizados, por lo que podemos afirmar que el régimen laboral de los descentralizados ha sido determinado por la multicitada jurisprudencia, y no así por su acto de creación (ley o decreto), que según la LFEP, es el indicado para resolver sobre su régimen laboral. Lo mismo sucede con las distintas materias jurídicas ya que según sea el acto jurídico de que se trate, se aplicará la ley que le corresponda dependiendo de cada caso en específico, derivado del hecho de que estos organismos descentralizados se encuentran integrados por una esfera jurídica pública y otra privada.

Por último y par concluir el presente apartado debemos recordar que la administración pública es la forma de administración más importante con la que cuenta el Estado, para llegar a su objetivo principal siendo este el bien común para todos sus gobernados. Para conseguirlo ha sido necesario la división de la administración pública en Administración Pública Centralizada y Administración Pública paraestatal, mismas que ya han sido debidamente estudiadas y cuyos conceptos

## **CAPITULO III**

### **EL NOMBRAMIENTO, EL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO Y LA RELACIÓN DE TRABAJO.**

#### **3. RELACIÓN LABORAL**

Los organismos descentralizados tal y como ha quedado establecido en los dos capítulos anteriores, forman parte importante de la administración pública, sin embargo existen algunos obstáculos jurídicos a los que han tenido que enfrentarse para poder desarrollar las funciones para los que fueron creados. El mayor obstáculo jurídico al que se han enfrentado los organismos descentralizados, desde nuestro punto de vista ha sido en la esfera jurídica de su vida laboral, derivado de la emisión de la Jurisprudencia 1/96, porque con la emisión de ésta su vida jurídica y su vida administrativa se vio dividida.

Lo anterior es motivo para que de manera específica y a continuación se proceda a un estudio comparativo del Contrato Individual de Trabajo propio del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y el Nombramiento de los Trabajadores al Servicio del Estado que opera en la Administración Pública Federal Centralizada, y en especial el que se expide para los Organismos Descentralizados, propio del Apartado "B" del mismo artículo.

Para ahondar más en el tema motivo de este trabajo, debemos primeramente determinar las diferencias entre el Contrato Individual de Trabajo y el Nombramiento, para después con ello establecer que existe un abismo jurídico que los Organismos Descentralizados deben subsanar para evitar conflictos mayores.

#### **3.1. NOMBRAMIENTO**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, se encarga de regular las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, por lo que da características especiales a estas relaciones.

Debemos recordar que para que un Trabajador al Servicio del Estado, sea considerado como tal, debe mediar, como lo señala la Ley Burocrática, un nombramiento expedido por autoridad competente o bien figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, este hecho debe ser atendido tanto por el trabajador como por la dependencia debido a que a partir de éste momento se establecerá la relación de trabajo que privará para ambas partes. Si bien es cierto que la Ley Burocrática no señala de manera detallada que es o como debe entenderse la relación de trabajo, si establece como se integra esa relación al señalar que 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.

Lo cual deja ver que la relación laboral entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores no presume su existencia por el solo hecho de la prestación del servicio subordinado como sucede en La Ley Federal del Trabajo (LFT), en virtud de que la propia Ley Burocrática señala como requisito indispensable para ser considerado como trabajador del Estado el tener el nombramiento respectivo o aparecer en las listas de raya de trabajadores temporales.

Sobre este tema la Suprema Corte ha considerado: "aún cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación de trabajo no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como esta previsto en nuestra ley laboral, suponiendo que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea en

funciones económicas, lo que no sucede tratándose del Poder Público y de sus empleados, atenta a nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la conveniencia de los componentes de la sociedad. Por ello, no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos, enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómenos, cuando se trata de trabajadores al servicio del estado.” 3”

El anterior criterio permite observar desde nuestro punto de vista una clara violación al espíritu de las Garantías Sociales, que se vieron reflejadas a través del nacimiento de la Ley Federal del Trabajo, este hecho permite vislumbrar el gran problema al cual se enfrentan los Trabajadores al Servicio del Estado, debido a que esta diferencia marca una desventaja de los trabajadores del Apartado “B” frente a los trabajadores del Apartado “A” del artículo 123 Constitucional, lo cual podría ser superado a nuestro parecer por el principio que reza que: en caso de duda prevalecerá lo más favorable para el trabajador. Sin embargo el criterio que sigue la Ley Burocrática sobre la necesidad de la expedición del nombramiento es el hecho de que al ser señalado de forma clara y expresa como requisito sine quanon no puede quedar al arbitrio del funcionario su expedición, por lo que aún hoy es necesario que los Trabajadores al Servicio del Estado, para que sean considerados como tales deban tener expedido a su favor el nombramiento respectivo o bien figurara en las listas de raya de los trabajadores temporales.

### **3.1.1 CONTRATO DE TRABAJO**

La relación de trabajo, como ya mencionamos es el vínculo que nace precisamente al iniciarse la prestación consentida del trabajo, siendo este el motivo por el cual se encuentra regulada claramente por la Ley Federal del trabajo, al establecer que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a

una persona, mediante el pago de un salario. De lo anterior podemos observar que para que se configure la relación de trabajo deben concurrir tres elementos que son:

- 1.- la prestación de un servicio personal
- 2.- a cambio de la prestación del servicio debe mediar el pago de un salario
- 3.- debe existir una subordinación

El primero de ellos establece que el servicio que preste por el trabajador, debe ser de manera personal, y no a través de terceros, en virtud de que ese trabajador cuenta con las habilidades y aptitudes necesarias para desarrollar el empleo para el que fue contratado y de las cuales carece alguna otra persona.

A cambio de la prestación del servicio debe mediar el pago de un salario cierto y en dinero, hecho que constituye una obligación del patrón. El trabajo que un empleado presta a un patrón es una prestación por la cual este último se obliga a cubrir un salario como contraprestación siendo hasta ese momento aquel en que la relación de trabajo adquiere forma.

Sin embargo existe un tercer elemento que a juicio de expertos en materia laboral señalan es el elemento más importante, y que es la subordinación. Esta subordinación hay que entenderla como el poder jurídico de mando por parte del patrón y el deber jurídico del trabajador de obedecer, siendo la forma en que la relación de trabajo se exterioriza, al mismo tiempo que marca la diferencia con otras tantas relaciones, es decir, pueden existir contratos que son firmados por dos partes para realizar una actividad determinada pero que no encuadran en una relación de trabajo por que no contienen el elemento distintivo de la subordinación; tal es el caso de los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales por Honorarios.

Estos tres elementos encuentran una forma tangible mediante la cual pueden expresarse; esa forma es el Contrato Individual de Trabajo. El Contrato Individual de Trabajo es el documento mediante el cual el trabajador y patrón

especifican los términos y condiciones bajo los cuales se realizará el trabajo para el cual fue contratado el trabajador y por el cual va a pagar el patrón.

Si embargo, la LFT expresa que no es necesario que la relación de trabajo se encuentre establecida mediante un contrato de trabajo, al señalar: que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, esto permite establecer que la falta del Contrato Individual de Trabajo, por disposición expresa de la Ley, no priva al trabajador de ninguno de los derechos que a su favor señalan las leyes o se derivan de los servicios prestados o de las disposiciones contenidas, en su caso, en el Contrato Colectivo de Trabajo. Aunque no exista el Contrato Individual de Trabajo el Código Laboral presume la existencia del mismo, siempre que exista un trabajo personal subordinado.

Lo anterior encuentra su razón de ser bajo la idea que señala Dávalos Morales al establecer que "el derecho del trabajo no protege los acuerdos de voluntades, sino al trabajo mismo; no trata de regular el intercambio de prestaciones sino asegurar la salud y la vida del hombre y proporcionar al trabajador existencia decorosa". En ese orden de ideas es necesario mencionar que la Ley de la Materia realmente busca la protección del trabajador, y no así como acertadamente lo señala Dávalos la protección de la voluntad de las partes como sucede en otras materias y en otros contratos.

Ahora bien, con la finalidad de expresar cual es la diferencia entre el Nombramiento y el Contrato Individual de Trabajo en cuanto a la relación de trabajo se refiere, hay que señalar que en el nombramiento la relación de trabajo se entiende a partir de que se expide dicho nombramiento, por así señalarlo la Ley Burocrática, mientras que la Ley Federal del Trabajo señala que la relación de trabajo se da a partir de que existe una prestación personal de un servicio, que será retribuida por medio de un salario, siempre y cuando exista de por medio la subordinación, independientemente de que exista o no la firma de un Contrato Individual de Trabajo.

### **3.1.2. RELACIÓN DE TRABAJO**

El derecho laboral contempla una figura jurídica muy importante a partir de la cual nace el vínculo entre el trabajador y el patrón con la finalidad de prestar un servicio, esta figura lleva el nombre de relación laboral.







Sin embargo hay que hacer una breve consideración por lo que se refiere a la relación de laboral y la relación de trabajo, propiamente dicha. La relación laboral se da tanto en el Apartado “A” como en el “B” del artículo 123 Constitucional, solo que se encuentra regulada de diferente forma por cada una de las leyes reglamentarias de dichos apartados.

En la Ley Federal del Trabajo, la relación laboral debe contener tres elementos esenciales que son 1.- la prestación de un trabajo personal, 2.- que exista una retribución (salario) y 3.- debe existir la subordinación.

Pero es a partir de la existencia de la subordinación que la relación de trabajo queda configurada independientemente de que encuentre una forma determinada que la contenga, como lo es el contrato, es decir, que la relación de trabajo puede presumirse sin contrato de trabajo, pero la relación laboral debe entenderse entre el patrón y el trabajador.

Ahora bien en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se regula de forma detallada y específica la relación laboral, siendo punto importante en éste apartado, el señalar que la relación de trabajo no puede presumirse tal y como pasa en el LFT, toda vez que la relación laboral se debe entender entre el titular de la dependencia y sus trabajadores.

### **3.2. REQUISITOS DEL NOMBRAMIENTO Y DEL CONTRATO DE TRABAJO**

Tanto el Nombramiento como el Contrato Individual de Trabajo tienen establecidos en sus respectivas leyes laborales, requisitos esenciales que deben contener cada uno para ser válidos jurídicamente y mismos que a continuación se analizarán.

#### **3.2.1 NOMBRAMIENTO**

El Nombramiento es el documento que la administración central a través de los titulares de las dependencias y personas facultadas para ello, emite a un trabajador con la finalidad de que se convierta en un Trabajador al Servicio del

Estado, sin embargo se trata de un documento de carácter unilateral que el trabajador debe aceptar en los términos y condiciones que en él se establecen.

La Ley Burocrática dispone de manera enunciativa más no limitativa los requisitos mínimos que debe contener el nombramiento dentro de los cuales podemos mencionar, el nombre, la nacionalidad, la edad, el sexo, el estado civil, el domicilio; los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible; el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y el lugar en que prestará sus servicios.

En ese orden de ideas hay que señalar que los elementos arriba indicados son mínimos para expedir un nombramiento, sin embargo las dependencias y entidades en la práctica no lo hacen así, debido a que esta deficiencia les permite el manejo de las condiciones de trabajo en su beneficio. Pero no hay que perder de vista que este mismo hecho puede llegar a perjudicar a la administración pública más de lo que la puede beneficiarla, por que el hecho de que no se dejen claro dichas condiciones permiten que también los trabajadores puedan intentar utilizarlas a su favor argumentando que no estaban enterados de ellas.

A manera de ejemplo, cabe señalar que los nombramientos que expide el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, Organismo Descentralizado de la Secretaría de Salud, perteneciente a la Administración Pública Federal únicamente contienen los siguientes elementos:

- el nombre del trabajador
- el puesto y categoría a desempeñar
- el salario la vigencia
- la clave presupuestal

- la fecha y
- la firma del titular.

Desde nuestro punto de vista el hecho de que los nombramientos no contengan los requisitos que la Ley Burocrática establece, crea un problema en su mayor parte de índole procesal con consecuencias para la dependencia, en virtud de que la simple expedición de este documento acredita que dicho trabajador realmente estuvo bajo el mando de la dependencia, pero sin especificar las condiciones mediante las cuales lo hizo.

Tal es el caso de la fracción II del artículo 15 de la LFTSE en comento, que al no describir las actividades que va a ejecutar el trabajador, ambas partes pueden manipular a su libre albedrío dichas actividades, es decir, en un momento determinado pueden señalar que las actividades que efectúan en la realidad son limitadas o bien muy amplias, o bien pueden rayar en las actividades que marcan la diferencia entre una plaza de base y una de confianza.

Otro punto que hay que hacer notar es el hecho de que no se marca la duración de la jornada, que si bien es cierto no debe exceder de la máxima legal permitida, en muchas ocasiones se excede y no se cubren horas extras a favor del trabajador, tal y como lo señala la fracción IV del artículo antes citado.

Lo anterior permite dejar en claro que aún y cuando la ley fija los requisitos de los nombramientos, las dependencias no los cubren, hecho que para fines del presente estudio es un dato importante que se aclarará en el siguiente apartado.

### **3.2.2 CONTRATO DE TRABAJO**

La Ley Federal de Trabajo también especifica los lineamientos indispensables bajo los cuales las empresas de índole privada deben regir sus relaciones con

sus trabajadores, motivo por el cual determina que para el caso de que ambas partes suscriban un contrato de trabajo debe contener ciertas características y elementos que entre otros son el nombre, la nacionalidad, la edad, el sexo, el estado civil, el domicilio del trabajador y del patrón; la duración y tipo de la relación de trabajo, el servicio o servicios que deban prestarse, el lugar o los lugares donde debe prestarse el trabajo; la duración de la jornada; la forma y el monto del salario; el día y el lugar de pago del salario; la indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan al trabajador y el patrón.

Hay que advertir que al igual que pasa con el nombramiento cuando se firma un contrato individual de trabajo, que no contempla todos los elementos señalados con anterioridad, el mismo contrato garantiza beneficios para el trabajador, ya que al no estar debidamente integrado él mismo puede ser manipulado en beneficio de las partes por las deficiencias que existen toda vez que en la determinación de las condiciones de trabajo que establece este artículo deben ser consideradas como el enunciado mínimo, es decir mientras más detalladas sean, menos problemas surgirán en su aplicación, además de que su especificación constituye una seguridad para ambas partes de la relación laboral. Señalando que para el caso de que dichas condiciones de trabajo no se encuentren debidamente establecidas aplicará el principio que dice que en caso de duda, prevalecerá lo que más beneficie al trabajador.

A nuestro parecer, podemos concluir que los vicios en el contrato son susceptibles a manipulaciones por parte de las (dependencias y empresas privadas) mismas que siempre van a existir con el fin de que sean en beneficio de patrón-estado o patrón-empresa, pero una de las diferencias significativas entre el nombramiento y el contrato individual de trabajo es que mientras el nombramiento es expedido de forma unilateral por la dependencia; el Contrato Individual de Trabajo es un acuerdo de voluntades el cual es firmado por

ambas partes, hecho que va siempre en beneficio del trabajador, lo cual esta apoyado en el principio general de derecho y como lo establece la Ley Federal del Trabajo en su artículo 18 "...En caso de duda prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador", por lo que dichas condiciones no pueden ser menores a las legalmente permitidas, sin embargo la administración pública al ser ella únicamente quien fija estas condiciones en el nombramiento excluye al trabajador de la decisión finalmente establecida haciendo clara la diferencia con el Contrato Individual de Trabajo en el que ambas partes debe invariablemente llegar a un acuerdo para poder modificar dichas condiciones.

### **3.3. DURACIÓN DEL NOMBRAMIENTO Y DEL CONTRATO DE TRABAJO**

Por regla general todas las relaciones de trabajo y por ende todos los contratos de trabajo y nombramientos en un principio deben ser considerados como de tiempo indefinido sin embargo, existen algunas variantes que deben ser tomados en consideración para su estudio. Al igual que el punto anterior, cada apartado tiene en sus leyes específicas, el tipo de contrato o nombramiento y la duración de cada uno de ellos, mismos que se estudiarán a continuación.

#### **3.3.1. NOMBRAMIENTO**

El tipo de empleo que el trabajador al servicio del estado presta para la dependencia marca el tipo de nombramiento que ésta va a expedir a su favor y que va a dar las características específicas de la situación de dicho trabajador. Dentro de los tipos de nombramientos que la administración pública puede expedir se encuentran:

Nombramiento interino. Es aquel que expide la dependencia para cubrir una vacante temporal por un plazo de hasta seis meses.

Nombramiento provisional. Es aquel que expide la dependencia para cubrir una vacante temporal mayor a seis meses respecto de una plaza en la que existe titular.

Nombramiento definitivo. Es aquel que se expide por un plazo indefinido y cubre una plaza respecto de cual no existe titular.

Nombramiento por tiempo fijo. Es aquel que se expide cuando se crea una vacante por plazo definido.

Y por obra determinado. Es aquel que se expide cuando se crea una vacante para realizar una labor específica por un plazo indeterminado.

El nombramiento de carácter interino generalmente es utilizado para cubrir las ausencias de las trabajadoras con licencias de maternidad, o bien para cubrir las ausencias de los trabajadores que se encuentran en cursos de capacitación sólo que tienen como condición de que las ausencias sean de menos seis meses.

Usualmente los nombramientos provisionales son expedidos para cubrir una plaza con titular, que en la mayoría de los casos ha subido a una plaza de confianza, este nombramiento puede ser mayor de seis meses, e incluso llegar a ser indefinido. En este tipo de nombramiento no puede demandarse la inamovilidad en el empleo, en virtud de que la plaza que se ocupa tiene un titular.

El nombramiento por tiempo fijo se expide cuando se tiene una actividad específica a realizar en un cierto tiempo, por ejemplo cuando se contrata a un equipo de especialistas para desarrollar un programa de dos años de duración para investigar. En este caso el nombramiento cesará cuando el proyecto haya concluido y no podrán demandar un despido injustificado siempre y cuando se haya cubierto el plazo establecido, en razón de que se le contrata solo por un tiempo determinado.

Por último, se encuentra el nombramiento por obra determinada que permite contratar a trabajadores para realizar una obra en específico y que de la misma forma que el anterior únicamente se consideran como trabajadores al servicio del estado por el tiempo que dure la obra, tal es el caso de cuando se construye un edificio, no pudiendo reclamar la indemnización constitucional o el otorgamiento de una plaza de base siempre que se haya cumplido con la obra establecida.

### **3.3.2 CONTRATO DE TRABAJO**

Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado. El contrato de trabajo individual e indefinido es la generalidad de los casos cuando los trabajadores inician a laborar con un patrón sin embargo, como lo señala el artículo arriba transcrito existen otras modalidades de contratos que son:

- por obra determinada
- por tiempo determinado
- por inversión de capital determinado
- de temporada

Contrato por obra determinada, es el contrato que atiende a un periodo de tiempo en que pueda durar la relación de trabajo, y que por regla general una vez terminada la obra que fue la fuente de la misma relación laboral, esta última se entiende como concluida, y por la naturaleza de la actividad y del mismo contrato, la relación de trabajo se entenderá por las partes como terminada, excluyendo al patrón de un futuro reclamo por despido injustificado por ya no requerir los servicios del mismo así como de cualquier otro tipo de responsabilidad.

Al igual que los contratos por obra determinada también existen nombramientos por obra determinada que son un equivalente a los contratos que se comenta teniendo la misma finalidad de terminación por un obra establecida, sin embargo existe una diferencia entre ambos, y como excepción a la regla el contrato por obra determinada, se extenderá sin necesidad que se firme de nueva cuenta un contrato individual de trabajo que cubra el periodo restante para la terminación de la obra, mientras que en el nombramiento es necesario expedir un nuevo nombramiento y si el primero no cubre la totalidad de la obra.

Contrato por tiempo determinado, es aquel contrato que se firma únicamente por un tiempo establecido para desarrollar una actividad determinada decir, la duración de la relación laboral entre las partes esta sujeta al transcurso del tiempo. Este contrato admite algunas variantes como son el plazo y la condición, pero es el artículo 37 de la LFT que señala en que casos puede aplicarse como lo es: cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar; cuando tenga por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador; y en los demás casos previstos por esta Ley. Hay que señalar que si al término del tiempo establecido la materia del contrato subsiste, el contrato se prorroga

hasta que se agote en su totalidad

Otro tipo de contrato que esta contemplado por la Ley Federal del Trabajo, es el contrato por capital de inversión determinada, que aplica para la explotación o reestructuración de las minas, siendo este un tipo de contrato especial considerando que las minas al no tener un tiempo determinado para saber cuando sea agotado, por ende la relación laboral; se ha determinado que cuando el capital que se invirtió en la mina se extinga, se extinguirá con él, la relación laboral, por lo que la ley de la materia determina que las relaciones de trabajo para la explotación de minas que carezcan de minerales costeables o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, pueden ser por tiempo u obra determinado o para la inversión de capital determinado.

Este contrato como los anteriores no es susceptible de que al final de la relación laboral pueda existir una indemnización o un trabajo definitivo.

## **4 TIPOS DE NOMBRAMIENTO Y DE CONTRATO DE TRABAJO**

### **3.4.1 NOMBRAMIENTO**

Por lo que se refiere a los tipos de nombramientos que una dependencia puede expedir hay que mencionar que sólo son dos los tipos de nombramiento los que existe: nombramiento de base y de confianza.

La Ley Burocrática se ha encargado de establecer de forma clara cuando un trabajador ha sido considerado de confianza y cuando es de base, al detallar:

Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que

alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub- jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoria: a nivel de auditores y sub- auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoria.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes

servicios públicos superiores; Secretario, Sub- secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios Particulares de: Secretario, Sub- Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados; el Oficial Mayor el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito

Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

Ahora bien, de la misma forma la LFTSE, señala que por exclusión se consideran como de base todos aquellos trabajadores cuyas funciones no se encuentren incluidas en la enumeración anterior, sin embargo en la vida diaria de las entidades y dependencias muchas de las actividades realizadas por trabajadores de base son consideradas de confianza, pero sin el reconocimiento económico y laboral que requieren.

#### **3.4.2 CONTRATO DE TRABAJO**

El Doctor Dávila Morales establece que los tipos de contratos de trabajo pueden considerarse como de planta, temporales y eventuales, señalando que la existencia de un trabajo de planta requiere sólo que el servicio desempeñado constituya una necesidad permanente de la empresa, es decir, que no se trate de un servicio meramente accidental cuya repetición sólo podrá ser consecuencia de que concurran circunstancias especiales, o lo que es lo mismo que en caso contrario el servicio no forme parte de las actividades normales, constantes y uniformes de la empresa.

Por otro lado el artículo noveno del Código Obrero señala 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. Dentro de las funciones de confianza se encuentran 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.

En ese orden de ideas debemos señalar que por lo que se refiere a la duración y tipo de contratos y nombramientos no existe entre ellos diferencia de fondo, sin embargo el hecho de que en los nombramientos no se haga énfasis de la duración que tiene es un error que debemos subsanar.

Para finalizar el presente apartado únicamente hay que precisar que existen claras diferencias, en el ámbito doctrinal al momento de exponer el nombramiento y el contrato individual de trabajo, diferencias que en la realidad causan conflictos importantes que terminan en la mayoría de los casos en juicio laborales. Ahora bien, en razón de que la presente investigación versa sobre la aplicación del nombramiento en los organismos descentralizados es precisamente, dentro del presente capítulo analizamos de forma detallada las diferencias entre el nombramiento y el contrato individual de trabajo, por lo que se refiere a su denominación, a sus requisitos, a la duración y a los diversos tipos de nombramiento y de contrato individual de trabajo que están regulados por el Apartado "A" del artículo 1123 Constitucional y su Ley Reglamentaria y el Apartado "B" del mismo artículo Constitucional y su Ley Reglamentaria. Por lo que en la siguiente sección estudiaremos los problemas procesales a los que se enfrentan estos organismos descentralizados.

## **CAPITULO IV**

### **INEFICACIA DEL NOMBRAMIENTO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO.**

A lo largo de los capítulos anteriores hemos determinado la problemática con que los organismos descentralizados se han encontrado para poder apegarse al marco jurídico que se les tiene reservado a estas entidades de la administración pública Federal Descentralizada, sin embargo a partir de ahora entraremos al estudio práctico de los obstáculos reales con que deben enfrentarse dichos organismos, tales como son: la problemática de las leyes a aplicar, los términos para sancionar por parte del patrón así como los mismos para reclamar sus derechos por parte del trabajador, y las causales para rescindir o cesar a los trabajadores.

#### **4.1 APLICACIÓN ACTUAL DEL NOMBRAMIENTO COMO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Debemos destacar el hecho de que existen puntos especiales con que los organismos descentralizados cuentan para regular su marco legal, pero lo primero que hay que entender es que los organismos descentralizados tienen dos esferas jurídicas específicas, una de ellas es de carácter particular y la otra es el carácter público, es decir, cuando los organismos públicos descentralizados fueron creados, se les dio un carácter público, donde al igual que la administración pública federal centralizada, les fuera aplicable el marco jurídico correspondiente de acuerdo a las leyes Federales respectivas, pero al mismo tiempo a los organismos descentralizados se les otorga un carácter privado a dotárseles de un patrimonio propio y una personalidad jurídica propia frente a terceros, y como consecuencia un marco legal de carácter privado; lo cual es confirmado por la SCJN al emitir un criterio jurisprudencial que ya fue estudiado con anterioridad en los capítulos primero y segundo del presente trabajo refiriéndonos a la jurisprudencia número 1/96 la cual reafirma la posición del carácter privado que nació con la forma de creación de algunos de

estos organismos y que es el centro de este estudio.

Ahora bien, en la realidad y en su vida práctica, los organismos descentralizados federales se han encontrado con diversos problemas que deben resolver al tiempo que se van presentando, toda vez que hasta el momento no cuentan con criterios establecidos para resolver los mismos aun y cuando está establecido por la jurisprudencia 1/96, la cual reiteramos en obvio de repeticiones, no es ser la solución a los mismos ya que si bien es cierto que dicho criterio jurisprudencial únicamente señala que se declara inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señalando que todos los organismos descentralizados federales deberán regir sus relaciones obrero - patronales de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, no señala el mecanismo correspondiente para establecer el cambio del apartado B al apartado A del artículo 123 Constitucional. Derivando esto, en diversos conflictos de índole procesal y administrativos a los que no se ha podido dar solución clara, como a continuación se estudiarán.

Por lo que respecta a su régimen administrativo, a los organismos descentralizados les es aplicable el marco jurídico federal, como lo es el que se emplea en la Administración Pública Centralizada toda vez que también forman parte de la Administración Pública como quedó previamente establecido en el capítulo dos del presente estudio, lo que le da al personal que labora para dichos organismos descentralizados el carácter de servidores públicos, siéndoles aplicables, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de la Administración Pública y la Ley Federal de Responsabilidades de la Administración Pública, entre otras leyes específicas que existen para cada una de las áreas del sector público.

Sin embargo en tratándose de su régimen laboral estos organismos deben apegarse a lo señalado por la Ley Federal del Trabajo. Dentro de los cuales pueden observarse los siguientes:

A).- La aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

para trabajadores de los organismos descentralizados por la forma con que se han resuelto conflictos anteriores en las relaciones laborales adoptando los derechos, obligaciones y prestaciones derivadas de ella y que en comparación con la Ley Federal de Trabajo son superiores y extralegales tales como:

1). Derivado de la aplicación del nombramiento y como consecuencia de la LFTSE, se conceden un periodo vacacional correspondiente a veinte días por año, en lapsos de 10 días por semestre, a partir de haber cumplido seis meses como trabajador de base al servicio de la entidad, mientras que en La Ley Federal de Trabajo es concedido un periodo mínimo de seis días a partir haber cumplido un año de servicio, que aumentarán en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicio y después del cuarto año, el periodo de vacaciones se aumentara en dos días por cada cinco de servicio. De lo anterior podemos concluir que el goce del periodo vacacional que disfrutaban los trabajadores de los organismos descentralizados son muy superiores a los que tiene los trabajadores de la empresa privada, que si bien es cierto no es un problema pues la LFT únicamente señala los toques mínimos para el pago y/o disfrute de sus prestaciones, también lo es que en los organismos descentralizados federales ya ha nacido un derecho a partir de la costumbre, que no puede ser eliminado, por lo que, aun y cuando el régimen administrativo cambie deberá seguirse considerando todas las prestaciones superiores, en razón de que los beneficios siempre son a favor del trabajador.

2).- La prima vacacional corre la misma suerte, esta prestación se cubre con un porcentaje sobre los salarios que les corresponden a los trabajadores durante el período de vacaciones, como un sobresueldo precisamente con motivo de las vacaciones, es decir, una ayuda que se da a los trabajadores para el correcto disfrute de sus vacaciones, esta prima en la LFTSE corresponde al 30% del salario que corresponda durante el periodo de vacaciones. La LFT tiene contemplado como tope mínimo el pago del 25% sobre el sueldo percibido en los días de vacaciones, por concepto de prima vacacional para los trabajadores de la empresa privada, lo que vuelve a demostrar las prestaciones de los descentralizados son superiores a las

señaladas por la LFT.

3).- El aguinaldo es una prestación de carácter legal pactada en la LFTSE a razón de 40 días de salario diario que supera por mucho a lo establecido por la LFT que es como mínimo 15 días de salario diario para el pago de dicha prestación.

4).- La Prima de Antigüedad ha sido uno de los problema más notorios a los que se han enfrentado los organismos descentralizados, toda vez que para LFTSE no es una prestación determinada como legal, es decir, no se encuentra contemplada y por lo tanto las dependencias y entidades no están obligadas a pagarla, caso contrario sucede con la LFT, que obliga al patrón a pagar tal prestación toda vez, que la naturaleza jurídica que tiene esta prima es la de ser un derecho que se obtiene a consecuencia del tiempo de servicio que el trabajador prestó para la empresa y que por supuesto se cubre al dar por terminada la relación de trabajo, pero siempre y cuando se cumpla con los requisitos del artículo 162 de la LFT.

Sin embargo la LFTSE como ya quedo apuntado no tiene contemplada la prima de antigüedad, como prestación pagadera, lo que motiva a que los organismos descentralizados se vean en la necesidad de cubrirla muy a pesar de que no cuenten con el dinero necesario para ello, porque recordemos que el gobierno federal les otorga partidas presupuétales específicas para el pago de las prestaciones. Ejemplo claro es la partida que contempla cubrir los montos de los juicios que sean condenatorios para las instituciones.

6).- Existe una prestación que esta señalada en la LFTSE en su artículo 34, denominada quinquenios que son pagados exclusivamente a los trabajadores al servicio del Estado y cubiertos por cada cinco años de servicios prestados para la demandada, que si bien es cierto tiene una naturaleza distinta la de la prima de antigüedad por ser pagada durante el tiempo que subsiste la relación de trabajo, también lo es que persigue el mismo fin que la prima de antigüedad, que es el compensar a los trabajadores por los años de servicios prestados.

En ese orden de ideas hay que hacer notar que pasa lo contrario que en el punto anterior, derivado de que la Ley Federal del Trabajo no contempla el pago de la prestación denominada quinquenios, por lo los organismos descentralizados no están obligados a pagarlos, salvo que acrediten los trabajadores vía juicio laboral que se le ha venido cubriendo y que se dejó de cubrir la misma.

7).- La jornada de trabajo también es un punto a tratar toda vez que en las entidades dentro de ellas los organismos descentralizados federales la jornada es mucho más reducida que en las empresas de carácter privado, ya que su jornada máxima es de siete horas diarias, con dos días de descanso, mientras que en la iniciativa privada es de cuarenta y ocho horas a la semana y con un día de descanso ahora bien, el problema a resolver es la determinación la jornada laboral en el momento en que se realice el cambio del apartado "A" a el apartado "B", ya que el patrón no puede aumentar unilateralmente la jornada de trabajo, ni disminuirse los días de descanso en virtud de que sería una causa de rescisión de la relación laboral dentro de la Ley Federal del Trabajo claramente contemplada en su artículo 51.

B).- Los trabajadores de los organismos descentralizados tiene también un carácter de servidores públicos por el hecho de pertenecer a la Administración Pública Federal tal y como lo enuncia el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que textualmente dice:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputaran 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 será responsables por los

actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”





En ese orden de ideas debemos establecer que los trabajadores de los organismos descentralizados son considerados como servidores públicos y que les son aplicable la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que son la leyes que se encargan de regular y sancionar las conductas de los servidores públicos, por los actos u omisiones que realicen en el desempeño de su encargo.

Lo anterior permite observar que los servidores públicos de los organismos descentralizados, pueden ser sancionados de forma administrativa por los actos que realicen, debiendo apegarse a la normatividad que regula el comportamiento de los servidores público frente a terceros o bien frente al mismo organismo y siendo el Órgano Interno de Control o Contraloría Interna, quien se encarga de calificar la conducta de todos los servidores públicos.

Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentra contempladas las sanciones a las que pueden hacerse acreedores los servidores públicos y que entre otras son: la destitución del puesto, cargo o comisión o bien la inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar cualquier cargo, empleo, función o comisión en la administración pública.

Pero existe otro punto que también debemos dejar claro, que los trabajadores de los organismos descentralizados también pueden ser sancionados por conductas de índole laboral establecidas en los reglamentos internos y en la Ley Federal del Trabajo, en este renglón las sanciones pueden consistir en la suspensión de hasta ocho días de salario y funciones y la rescisión de la relación laboral en caso de incurrir en alguna de las causales del artículo 47 del Código Laboral.

Como puede observarse en ambos casos existe la posibilidad de una separación del empleo, debiendo primero establecer el acto que le dio origen y

la naturaleza de la sanción. Porque una sanción fundamentada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no puede ser recurrida vía laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y viceversa, una sanción fundamentada en la Ley Federal del Trabajo no puede ser recurrida vía administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

C).- Existe otro problema importante que tiene que enfrentar los organismos descentralizados cuando se realice el cambio del apartado "B" al apartado "A" del artículo 123 constitucional y que es el referente las causales para cesar a los trabajadores al servicio del estado en el primero y rescindir a los trabajadores en el segundo y que a continuación estudiaremos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla diversas causales en las que pueden incurrir los trabajadores al servicio del estado y que los titulares de las dependencias pueden invocar para cesarlos sin responsabilidad alguna, enunciadas en su artículo 46 y que a la letra dice:

"ARTICULO 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

"I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas que, ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

"II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

"III.- Por muerte del trabajador;

“IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

“V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

“a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

“b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

“c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

“d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

“e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

“f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

“g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

“h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

“i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

“j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.”

La Ley Federal del Trabajo también contemplan causas de rescisión, en las que pueden incurrir el trabajador y que el patrón puede aducir para rescindir la

relación de trabajo sin responsabilidad para él, contempladas en su artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, y que son las siguientes:

“ARTICULO 47.- Son causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón:

“I.- Engañarlo el trabajador o, en su caso el sindicato que hubiese recomendado con certificados falsos o referencias en las que se le atribuyan al trabajador capacidad, aptitud o facultades de las que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;

“II. Incurrir el trabajador, durante sus labores en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias y malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, salvo que medie provocación o que obre en defensa propia;

“III.- Cometer el trabajador en contra de alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeñe el trabajador;

“IV. Cometer el trabajador fuera del servicio contra del patrón, sus familiares o personal directivo o a administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo;

“V. Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obra, maquinaria, instrumentos, materia primas o demás objetos relacionados con el trabajador;

“VI. Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio;

“VII. Comprometer el trabajador por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él;

“VIII. Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo;

“IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos

de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;

“X. tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un periodo de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

“XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;

“XII. Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

“XIII. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón o presentar la prescripción suscrita por el médico;

“XIV. La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo;

“XV. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere...”

Como podemos observar ambas leyes señalan causales semejantes de cese en una y de rescisión en la otra de la relación laboral y de las cuales conviene destacar algunos puntos.

La Ley Burocrática señala en sus primeras cuatro fracciones, causales que la Ley Federal del trabajo en su artículo 53, considera como causas de terminación de la relación laboral. La Ley Burocrática no contempla como causa de cese, la terminación por mutuo consentimiento de las partes, pudiendo entenderse como convenio laboral tal y como lo hace la LFT pero contempla el cese por renuncia, y el cese por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas, supuestos que no se encuentran en la ley reglamentaria del apartado “A” del artículo 123 constitucional.

La LFT contempla en la fracción V de su artículo 53 la terminación de las

relaciones colectivas de trabajo, hecho que no contempla la LFTSE. Siendo iguales las fracciones II, III y IV en ambas leyes.

Los incisos de la fracción V de la Ley Burocrática son muy similares a las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, haciendo necesario algunas comparaciones.

El inciso a) de la fracción V de la LFTSE engloba en un solo inciso las faltas de probidad u honradez, los actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes, compañeros y familiares de unos u otros, dentro y fuera de las horas de servicio, sin ninguna excepción, mientras que la LFT contempla el mismo supuesto en tres fracciones en la fracción II contempla las faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias y malos tratamientos en contra del patrón y sus familiares, del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, durante sus labores y con la excepción de exista provocación o que obre en defensa propia. La fracción III, establece las faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias y malos tratamientos en contra de sus compañeros, y que como consecuencia de ello se altere la disciplina del lugar en que se desempeñe el trabajador y la fracción IV, señala que el trabajador cometa fuera del servicio contra del patrón, sus familiares o personal directivo o a administrativo, faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias y malos tratamientos, señalando que necesitan ser graves y que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo, a contrario en su cuando no se entiendan como graves o a pesar de ellos se pueda continuar con la relación de trabajo no podrá ser rescindida la relación de trabajo.

El inciso b) de la fracción V de la Ley Burocrática es una de las más comentadas por los estudiosos del derecho laboral, ya que esta causal establece que se cesará al trabajador cuando falte por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada, es decir, que si el trabajador falta dos días, se presenta a laborar uno y vuelve a faltar otros dos no puede ser cesado hasta en tanto no sean consecutivos. En la Ley Federal del Trabajo, se establece en la fracción X del artículo 47 la posibilidad de rescindir la relación de trabajo al trabajador cuando tenga más de tres faltas de asistencia en un periodo de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada; lo que permite observar que mientras sean dentro de un periodo de treinta días aún y cuando no sean continuas puede rescindirse la relación de trabajo.

El inciso d) de la fracción V, de la LFTSE, contempla la posibilidad de cesar al trabajador cuando cometa actos inmorales durante el trabajo; señalando que aun y cuando dichos actos no se desarrollen o tengan verificativo en el lugar de trabajo, pero mientras los mismos se cometan o sucedan durante el trabajo, puede la dependencia solicitar dicho cese. El tratamiento que respecto a dichos actos inmorales establece la Ley Federal del Trabajo, es distinta pues en la fracción VIII, del artículo 47, se establece el supuesto de que el trabajador cometa actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo, siendo la distinción en esta hipótesis con relación a la contenida LFTSE, que no importa que dichos actos se realicen fuera del trabajo, siempre y cuando tales actos acontezcan en el establecimiento o lugar de trabajo.

Con respecto al inciso g), de la citada fracción V de la Legislación Burocrática, en la misma se establece que “Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores”, el trabajador puede ser sujeto de cese siempre y cuando se cumpla con la condicional de ser de forma reiterada esto es que siempre será actualizable dicha hipótesis cuando la desobediencia se realice por lo menos en tres ocasiones, mientras que en la Ley Federal del Trabajo en el multicitado artículo 47, fracción XI, se señala que la separación del trabajador por parte del patrón sin responsabilidad para este

último será susceptible de ejercitarse por “Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado”; es decir que para el caso de la Ley Federal del Trabajo solo basta la realización de una sola conducta de desobediencia para que se de la posibilidad de la rescisión de la relación de trabajo.

En el inciso h), de la referida fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se indica que “Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante”, la dependencia puede solicitar el cese del trabajador que incurra en tal supuesto, entendiéndose por habitualmente el hecho de que el trabajador incurra en dicha falta en al menos más de tres ocasiones. Por su parte la Ley Federal del Trabajo prevé un caso similar que se encuentra en la fracción XIII, del multicitado artículo 47 y que establece como infracción concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante dando la posibilidad al patrón de rescindir la relación de trabajo al trabajador por concurrir éste por una sola ocasión en estado de embriaguez a sus labores.

Finalmente, cabe señalar que la Ley Federal del Trabajo establece la posibilidad de que se encuadren más hipótesis análogas, atendiendo a la gravedad de las mismas, por medio de las cuales pueda darse por terminada la relación de trabajo con el trabajador, al señalar en su fracción XV del artículo 47, “ las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere,” Situación de analogía que no establece ni contempla la Ley Burocrática, es decir que las causales en cometo son totalmente específicas y sin dar lugar a similitud o equivalencia, mientras que la ley Federal del trabajo da un sentido más amplio a dichas causales dejando libre el camino a la interpretación o la analogía.

D) Otro punto importante a resaltar es el relativo a los tiempos con que cuentan la dependencia y el patrón para sancionar a los trabajadores por las

conductas indicadas en el inciso precedente, en ambas legislaciones, es decir el termino que tanto la dependencia como el patrón tienen para ejercitar su derecho a la sanción para que la misma sea valida, eficaz, legitima y legal. En tal sentido la Ley burocrática establece en el artículo 513, fracción II, inciso C), que: “Prescriben:...” “En cuatro meses:...”, “la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contando el término desde que sean conocidas las causas”.

En este orden de ideas y de forma comparativa, señalamos que en la Ley Federal del Trabajo, tal plazo lo es de un mes, conforme a lo preceptuado por el artículo 517, fracción I, de la citada Legislación Laboral, que a saber ordena: “Prescriben en un mes: I. Las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, para disciplinar sus faltas y para efectuar descuentos en sus salarios; y”

Lo anterior nos demuestra que la dependencia-patrón encuentra más amplio el término para investigar las faltas en las que puede incurrir el trabajador y cerciorarse de su veracidad, para poder establecer la sanción correspondiente de acuerdo a los lineamientos establecidos en la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional. Circunstancia que es tratada de forma diferente en la Ley Federal del Trabajo, puesto que en esta última el legislador reduce el término o plazo para que el patrón ejercite su derecho de sancionar las faltas cometidas por el trabajador.

E) Respecto al derecho que el trabajador tiene frente a su patrón o dependencia-patrón para reclamar la aplicación de dicha sanción, lo mismo sucede en ambas legislaciones, toda vez que el trabajador que presta sus servicios para el Estado tiene diversos términos para interponer su demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo a la causa que reclama.

El artículo 112 de la Legislación Burocrática, establece lo siguiente: “las acciones que nazcan de la misma, del nombramiento otorgado en favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes:

Artículo 113 prescriben:

I. En un mes:

- a) Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento, y
- b) Las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contado el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo

II. En cuatro meses:

- a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión.
- b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de Ley, y

Al igual que en el inciso anterior los plazos establecidos para que los trabajadores hagan valer sus derechos ante la autoridad correspondientes son diferentes en una y otra ley. Los trabajadores al servicio del estado tienen un término más amplio que es de cuatro meses para reclamar un cese injustificado, mientras que los trabajadores regidos por la Ley Federal del Trabajo tiene únicamente un término de dos meses a partir del día en que suceda el injustificado despido para reclamarlo ante la Junta de Conciliación y

Arbitraje.

Finalmente éste, es un hecho que afecta a los trabajadores de los organismos descentralizados, en razón de que con el cambio de apartado existen trabajadores que hacen valer sus derechos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el último día antes de que prescriba su término de cuatro meses, sin embargo al ser incompetente dicho tribunal, la demanda tiene que ser enviada a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en donde el término es de dos meses para reclamar sus derechos, y con lo cual se configura la prescripción en contra de la acción del demandante.

#### **4.2 PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL NOMBRAMIENTO**

En apartado anterior destacamos las comparaciones teóricas entre la legislación burocrática y la Ley Reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, haciendo énfasis en que si bien es cierto que los organismos descentralizados son los únicos que pueden propiciar el cambio real de apartados, también lo es que hasta la fecha no han decidido dar el paso final para lograrlo, motivo por lo cual los problemas teóricos mencionados con antelación no se vislumbran sino hasta que llegan a la vida práctica, es decir, hasta que son reclamados jurídicamente, a través de una demanda de índole laboral, y los cuales abordaremos a continuación.

En la práctica los organismos descentralizados se han encontrado con diversos problemas procesales los cuales son consecuencia de la emisión de la jurisprudencia 1/96 que lleva como rubro Organismos Descentralizados de carácter federal. Su inclusión en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional. Este criterio dejó claro que los organismos descentralizados aunque son parte integral de la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional, sino por normas del

apartado A del mismo artículo constitucional.

Muy a pesar de lo anterior los organismos descentralizados se han esforzado muy poco por adaptar su marco jurídico laboral a lo establecido por el criterio jurisprudencial previo. Las Condiciones Generales de Trabajo, son otro ejemplo claro de ello, ya que son éstas las que valen como instrumento basal, para los organismos descentralizados y sobre las que descansa su vida jurídica laboral, siendo totalmente ineficaces, ilegítimas e ilegales, pero siendo las que dichos organismos tienden a aplicar especialmente cuando se trata de sanciones.

Lo anterior, por que los organismos descentralizados carecen de un instrumento como lo es el reglamento interior de trabajo, que establezca entre otras disposiciones las relativas a la reglamentación de las medidas disciplinarias y procedimientos para su aplicación, señalando que la suspensión en el trabajo, como medida disciplinaria, no podrá exceder de ocho días.

Sin embargo, es obvio, los organismos descentralizados al no poseer éste instrumento tan importante las sanciones que impongan por lo tanto van a ser totalmente contrarias a derecho, ya que no es suficiente que se acredite los hechos que dieron origen a la sanción, sino que es igualmente necesario que se acredite también el fundamento jurídico en el cual se apoya dicha sanción, lo que trae aparejado que al no existir el reglamento que lo regule no puede acreditarse el derecho para sancionar. Este es un problema muy frecuente al que se enfrentan los organismos descentralizados federales pero que únicamente esta en ellos su solución.

Otro conflicto latente que se vislumbra con el cambio de apartado es el concerniente al pago de prestaciones extralegales que por costumbre han venido cubriendo los organismos descentralizados a sus trabajadores, es decir, estos organismos ha venido cubriendo como ya lo estudiamos antes prestaciones otorgadas por la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado que no han sido contempladas en la Ley Federal del Trabajo, y prestaciones que son muy superiores a las del código laboral reglamentario del apartado "A" del artículo 123 constitucional y que durante mucho tiempo los

trabajadores han percibido, tal es el caso de los quinquenio, prestación que aún y cuando se realice el cambio pertinente de apartados deben cubrirse, toda vez que es un derecho que se genero por la costumbre.

Otro problema a considerar, es el relativo a los días de descanso obligatorios y festivos de los que gozan los trabajadores, ya que la ley Federal del trabajo, únicamente señala como días de descanso obligatorio; el 1o. de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el 1o. de mayo, el 16 de septiembre, el 20 de noviembre, el 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal y el 25 de diciembre y el que determinen las Leyes Federales y Locales Electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral, mientras que los organismos descentralizados consideran además el 10 de mayo, 12 de octubre, el onomástico o cumpleaños de cada trabajador, 12 de diciembre, el día del trabajador entre otros más, que en la empresa privada no se otorgan, pero que al igual que el supuesto que se mencionó con anterioridad deberán cubrirse por la costumbre de que se venia haciendo.

En éste mismo rubro de prestaciones encontramos que la LFT contempla la prima de antigüedad como prestación que puede ser reclamada a los organismos descentralizados, sin embargo el problema se observa cuando se trata de pagar dicha prestación, derivado del estos organismos no cuentan con un rubro especial en el presupuesto otorgado por la SHCP para el pago de esta prestación; la salida que han encontrado los organismos es precisamente no pagar las reclamaciones de la prima de antigüedad cuando se hacen a nivel administrativo, y esperar que sean demandado por la vía laboral para solicitar se cubra dicha cantidad, la cual es sufragada con la partida designada para el laudos condenatorios, quedando más reducidos en su presupuesto, cada vez ya que son más y más los trabajadores que reclamar esta prestación.

Ahora bien existe un problema que desde nuestro punto de vista es trascendente en el procedimiento laboral y que es consecuencia directa de la emisión del nombramiento y que versa sobre lo que puede acreditarse con

dicho documento.

En primer lugar el nombramiento de ninguna forma puede equipararse al contrato individual de trabajo derivado del hecho de que no cuenta con los elementos que son señalados por la Ley y que deben ser considerados para tener como válido el contrato de trabajo. Ahora bien, en el supuesto caso de que el nombramiento cumpliera con los requisitos señalados por la LFTSE, el hecho de que dicho documento llevará el nombre de “Nombramiento” sería intrascendente para cuando se susciten los problemas de carácter laboral, sin embargo hay que destacar que los nombramientos no cumplen ni siquiera con esos requisitos por lo que no es posible considerarlo ni como uno ni como otro. Como se ha establecido con anterioridad lo único que contiene un nombramiento y en específico uno elaborado por el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, Organismo Descentralizado dependiente de la Secretaría de Salud perteneciente a la Administración Pública Federal es:

- el nombre del trabajador
- el puesto y categoría a desempeñar
- el salario
- la vigencia
- la clave presupuestal
- la fecha y
- la firma del titular (nota anexo)

Estos organismos descentralizados encuentran un grave problema en este punto derivado de que la LFT señala de forma precisa que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y por contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, en ese entendido cuando el documento es exhibido en juicio por parte del organismo descentralizado únicamente acredita de forma fehaciente la relación de trabajo que existe o existió con el trabajador, y no así los términos en los que ambas partes

acordaron llevar a cabo la relación de trabajo, tal y como se establecería con un contrato de trabajo.

Todo lo estudiado con antelación nos permite observar que los organismos descentralizados no han podido establecer un régimen jurídico laboral acorde a la Ley Federal del Trabajo y menos aun han podido lograr que dicho régimen sea compatible con el régimen administrativo que mantienen y no ha podido establecer un criterio uniforme que les sea conveniente.

Existen ciertos organismos que han buscado apegarse a la LFT, lo más posible y que han logrado establecer su contrato individual y colectivo de trabajo, a la par de este ultimo han logrado crear su propio sindicato, con algunas deficiencias, pero que han tratado acoplarse lo más posible a derecho. Siguiendo esta ideas es importante marcar que existen además ciertos organismos, que son los menos que realmente encuentran regidas sus relaciones conforme a lo señalado por la Ley Reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, tal es el caso de Petróleos Mexicanos, el IMSS, y el INFONAVIT.

### **3 PROPUESTA**

Los organismos descentralizados federales son desde nuestro punto de vista un foco de estudio y de discusión importante, que encuentra en la practica su verdadero sentido, en la teoría las cosas son más sencillas, y podemos decir que si no lo establece la ley no hay por que seguirlo pero en la practica hay que demostrar lo que se sabe y tratar de obtener un buen resultado.

Existe claros ejemplos de organismos descentralizados que encuentran apegada su vida laboral a lo establecido a la Ley Federal del Trabajo, tales como son: Petróleo Mexicano, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, entre otros, que son muestra clara de los beneficios de establecer un régimen laboral administrativo a pegado a la normatividad, lo que permite observar que no existe nada mejor que apegarse a derecho y desarrollarse dentro de los limites

de la legalidad.

Por lo que desde luego debe hacerse una recomendación urgente y clara a todos los organismos descentralizados federales que se encuentran en el punto medio entre ambos apartados, de que deben arriesgarse a propiciar un cambio real que les permita desarrollar eficientemente las funciones para las que fueron creados y dejar de desgastarse en conflictos cuya solución esta en sus manos.

Existe otro problema que tienen estos organismos y que se refieren al problema humano, ya que la gente que se encuentra laborando para estos organismos, se ha burocratizado en exceso, lo que no permite que funcione bien y por lo que se recomienda ampliamente buscar la forma de crear conciencia entre los trabajadores que ahí prestan sus servicios.

También es importante señalar que los organismos descentralizados federales deben buscar la autonomía administrativa y laboral del gobierno federal con la finalidad de prestar un mejor servicio y cumplir con el fin para el cual fueron creados.

Para ello es necesario que se establezca mediante un contrato individual de trabajo, un contrato colectivo de trabajo y un reglamento interior de trabajo las condiciones de trabajo bajo las cuales los trabajadores van a desarrollar sus funciones específicas y determinadas, y las conductas que ameriten sanción y los procedimientos a seguir para tal caso; con lo cual los descentralizados se olvidarían de muchos de los problemas prácticos y teóricos aquí señalados, además de que la administración pública centralizada y paraestatal apearse a la normatividad elaborada por ellos mismos para que los gobernados podamos creer en los principios de la política y de estado de derecho, para poder establecer la idea de justicia y establecer la igualdad entre los iguales.



## **CONCLUSIONES.**

PRIMERA. Los organismos descentralizados de carácter federal, forman parte importante de la Administración Pública y han sido creados para auxiliar al Gobierno Federal en la prestación de servicios públicos, siendo necesaria su existencia. Generalmente estos Organismos Descentralizados son creados para satisfacer algunas de las carencias en servicios públicos principales como son salud, educación, finanzas entre otros, siendo las Secretarías que se encargan de estos rubros las que cuentan con más organismos descentralizados.

Por ejemplo la Secretaría de Salud cuenta con 10 institutos de salud por medio de los cuales ofrece una atención especializada para el tratamiento de diversas enfermedades; la Secretaría de Educación Pública cuenta 14 organismos descentralizados, por medio de los cuales se da apoyo al desarrollo de la ciencia, la cultura, la investigación, que son de imperiosa necesidad su existencia; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a 7 organismos descentralizados que lo auxilian en la regulación de los servicios financieros, en la protección al ahorro bancario, contando además con dos instituciones que se encargan de regular los dos sorteos de azar populares más importantes como lo son Lotería Nacional para la Asistencia Pública y los Bonos para la Asistencia Pública y existen además tres organismos descentralizados no sectorizados sumamente importantes que son el ISSSTE, el IMSS y el INFONAVIT, los dos primeros marcan la pauta en la seguridad social y el tercero en materia de vivienda de interés social.

Con lo cual se observa que la existencia de estos organismos descentralizados es de suma importancia para el desarrollo del Estado Mexicano.

SEGUNDA. Los organismos descentralizados deben buscar una separación administrativa y financiera del Gobierno Central, es decir, estos organismos descentralizados deben buscar una organización administrativa propia que se acople a sus necesidades, ya que al pertenecen a la administración pública

descentralizada o paraestatal no puede aplicárseles la forma de administración que actualmente tienen, y que es muy similar a la administración centralizada. En ese orden de ideas es importante señalar que los organismos descentralizados tienen otras necesidades que deben cubrir, como las que mencionamos en los capítulos tercero y cuarto, y que no han sido resueltas por el hecho de no lograr una independencia administrativa.

Por lo anterior es imperioso que a los organismos descentralizados se les dote de la facultad de elegir a sus funcionarios y de establecer las direcciones, subdirecciones, jefaturas de departamento y plazas de base y de confianza que mas le convengan, así como determinar la funciones que cada una deban tener, y lo mas importante es que todo lo anterior pueda ser modificado de acuerdo a los requerimientos que se presenten sin la necesidad de estar sujetos a los lineamientos que señale las diferentes Secretarías de Estado que en la actualidad señalan su funcionamiento.

Al mismo tiempo y con la finalidad de que el Gobierno Federal no pierda el control de los descentralizados debe mantener la vigilancia sobre ellos bien sea a través de la contraloría interna o bien mediante el la creación de un comité precedido por un representante del Gobierno Federal, lo anterior para evitar que los organismos descentralizados puedan ser explotados o utilizados para fines distintos para los que fueron creados, tratando de que se función sea lo mas apegada a derecho, debiendo también ser vigilados por la contraloría interna como auxiliar del estado

De igual manera debe buscarse la independencia económica y financiera para que el presupuesto que les otorgue anualmente el gobierno federal, sea administrado por estos organismos como mejor se adecue, distribuyéndolo en las áreas con más necesidades; toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público marca la forma en que se deben distribuir los fondos que entrega.

TERCERA. Por lo que se refiere al ámbito jurídico de los organismos

descentralizados podemos concluir que al tener un carácter de particular en sus relaciones con el terceros, les es aplicable las leyes de orden federal, tal es el caso del Código de Comercio, el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal del Trabajo entre otras. De las anteriores leyes su aplicación no tiene mayor problema sino hasta el momento en que observa lo referente a la Ley Federal del Trabajo, en el cual se aprecia una seria discrepancia entre lo que debe aplicarse y lo que en la realidad se aplica, tal y como ya ha quedado claro al estudiar los capítulos tercero y cuarto del presente trabajo.

Siendo preciso referirse que el cambio del régimen laboral burocrático al régimen laboral del apartado "A" del artículo 123 constitucional, es un punto de derecho importante a tratar en virtud de que la Ley Federal del Trabajo es una ley que mantiene la protección y promueve el paternalismo hacia los trabajadores, lo que origina que dicho cambio de apartados sea difícil, atendiendo a que todos los beneficios de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado principalmente en el rubro de prestaciones y sanciones, deben pasar de forma intacta al nuevo régimen que se emplea.

Lo anterior fundado en el hecho de que el máximo Tribunal, -la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, emitió un criterio que ordena de forma expresa la aplicación de dicha Ley especializada a las relaciones laborales de los organismos descentralizados con sus trabajadores, omitiendo señalar el procedimiento indispensable para realizar dicha cambio.

Por lo que es necesario manifestar que se hace una muy AMPLIA RECOMENDACIÓN a los organismos descentralizados de apegar las relaciones laborales que sostiene con sus trabajadores a lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo, con lo cual se evitaría que dichos organismos distraigan su atención y recursos en la solución de conflictos que pueden resolverse sin la exigencia de presentarse ante una Junta de Conciliación y Arbitraje.

CUARTA. En cuanto al punto medular del presente trabajo es importante señalar que debe firmarse un contrato individual de trabajo que contenga los elementos mínimos e indispensables para la prestación de un servicio, lo que en definitiva evitaría muchos problemas a los organismos descentralizados, ya que el contrato de trabajo es el medio idóneo para acreditar entre otras condiciones si la relación de trabajo es por obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado, el servicio o servicios que deban prestarse, el lugar o los lugares donde debe prestarse el trabajo, la duración de la jornada, la forma y el monto del salario, el día y el lugar de pago del salario.

Sin embargo también debe señalarse que para el caso de que los organismos omitan la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, la mayor repercusión será pagar los juicios perdidos ante la Autoridad Laboral, que se traducen en pérdidas económicas que se restan a la prestación de los servicios para los que fueron creados.

QUINTA. Por último podemos concluir que los organismos descentralizados deben continuar al amparo de la Ley Federal del Trabajo, por encontrarse incluidos de forma expresa en el numeral 1 de la fracción II del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, que es la misma que contempla el artículo 123 en su fracción XXXI, inciso b), numeral 1 al señalar que es de competencia exclusiva de las autoridades Federales las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. Lo que viene a ser reforzador por la multicitada jurisprudencia 1/96 y en la cual se declara la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sabemos que la presente investigación sólo abordó de forma general, el amplio campo de estudio que son los organismos descentralizados, sin embargo y a pesar de que no se analizaron todos los conflictos a los que se enfrentan, estudiamos el conflicto que surgen con la expedición de un

nombramiento a sabiendas de que dicho nombramiento es totalmente contrario a la Ley y aun más allá, los conflictos que surgen a raíz de la aplicación de un régimen diverso al que deben atender.

Por lo anterior es importante insistir en la recomendación hecha a los organismos descentralizados para que se apeguen a la normatividad que les corresponde, solo con la finalidad de evitar distraer sus recursos físicos, materiales y financieros en conflictos que pueden evitarse y encausarlos al cumplimiento del servicio para los cuales fueron creados.



# INSTITUTO NACIONAL DE ENFERMEDADES RESPIRATORIAS

NOMBRAMIENTO

NUMERO 83

C. RAMIREZ MEDINA MICAELA  
PRESENTE:

Con fundamento en el Art. 7, fracción V del Decreto de Creación del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias; fracción V del Reglamento Interior, tengo a bien designar a usted:

Función: ..... TECNICO SUPERIOR .....  
Tipo de nombramiento: ..... CONFIANZA .....  
Vigencia: ..... 16-08-1996 .....  
Sueldo: ..... \$ 1,995.86 .....  
Clave: ..... 187 5100 CF 3389210 2921 .....

México, D.F., a 16 de agosto, 1996.

EL DIRECTOR GENERAL

  
.....  
DR. JAIME VILLALBA CALOCA  
VICJ 290402

F.2.UADF

## ANEXO UNO

\*Nota: Nombramiento vigente y aplicable en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias

## BIBLIOGRAFIA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Régimen Laboral de los Trabajadores la Servicio del Estado. 2ª edición, editorial Porrúa, México D.F. 1999.
2. BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Quinta Edición, editorial Oxford, México 1999.
3. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Editorial Porrúa, México D.F. 2003.
4. BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Sista, México D.F. ,1998.
5. BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Editorial Harla, México D.F., 1985.
6. CERVANTES NIETO, Héctor. Consejos Prácticos sobre el Contrato Individual de Trabajo. 1ª edición, México D.F. 1998.
7. DÁVALOS MORALES, José. Derecho Individual del Trabajo. Décima edición, Porrúa, México 2000.
8. DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1963.
9. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 12ª edición, Editorial Porrúa, México D.F. 1968.
10. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 17ª edición, editorial Porrúa. México D.F., 1990.

11. HERRAN SALVATTI, Mariano, QUINTANA ROLDAN, Carlos. Legislación Burocrática Federal. Legislación, Doctrina y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, México D.F. 1986.
12. LÓPEZ GANDIA, Juan. Contrato de Trabajo y Figuras a Fines. Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia España, México D.F. 1999.
13. MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 1 y 2 Curso. 4ª edición, Editorial Oxford University, México D.F. 2000.
14. MORALES PAULIN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa, México D.F. 1995.
15. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
16. SARRIA, Felix. Derecho Administrativo. 4ª edición, editorial Assandri, Córdoba Argentina, 1950.
17. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México D.F. 1959.
18. TORRES, Blanca. Compilación Descentralización y Democracia en México. Editorial Colegio México, México D.F. 1986.
19. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría General Tomo II. 2ª edición, editorial Porrúa. México D.F., 1979.
20. WITKER VELAZQUEZ, Jorge A. La Empresa Pública Y España. Un Estudio Comparativo de Derecho Administrativo. Editorial Civitas, UNAM, Ciudad Universitaria, 1982.

## **LEGISLACION.**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
4. Ley Federal del Trabajo.
5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

## **JURISPRUDENCIA.**

http:// [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

## **INTERNET.**

http:// [www.datos.gob.mx/directorio.gob.mx](http://www.datos.gob.mx/directorio.gob.mx)