



# Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

Problemática Jurídica de los Trabajadores  
de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillados.

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

EFRAIN CESAR RAMIREZ MUSTIELES

México, D. F.

1976

2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

ESTA TESIS FUE ELABORADA DENTRO DEL SEMI-  
NARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGU-  
RIDAD SOCIAL, BAJO LA DIRECCION DEL MAESTRO  
ALBERTO TRUEBA URBINA Y ASESORAMIENTO DEL  
MAESTRO PEDRO ROSAS M.

**A mis Padres:**

**Fausto Ramírez de la Cueva y  
Amparo Mustieles Mason**

**Con cariño y gratitud.**

**In-Memoriam**

Con respeto y gratitud al Ing. Antonio Rodríguez Langoné, funcionario-honesto y limpia trayectoria profesional.

**A mi esposa Alicia:**

**Abnegada compañera.**

A mis hijas;

Angélica, Susana y Adriana.

Por la oportunidad de saber ser,  
su padre, amigo y compañero.

**A mis hermanos:**

**Fausto, Estefanía, Gerardo, David,  
Lleana y Adoración.**

**Con respeto y amor.**



**A mis amigos y compañeros:**

**Por sus alientos y estímulos recibidos para la realización de este trabajo, y en especial para el -  
Lic. Carlos Cravioto Cortés, por sus altos valores de responsabilidad y amistad leal.**

Con gratitud, admiración y respeto, a todos mis maestros, que supieron sembrar en mí la semilla - de la inquietud y la justicia.

**En reconocimiento a todos  
los trabajadores de Agua-  
Potable.**

**Con agradecimiento, infinito  
amor y respeto a mi Abuelo:**

**Vicente Mustieles Zafra  
AD-PERPETUAM**

## I N D I C E

PROLOGO .....  
 PREAMBULO .....

## CAPITULO I

Antecedentes laborales de los trabajadores de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillados y su regimen financiero.

- A.- Dirección General de Ingeniería Sanitaria dependiente de la S.S.A.
- B.- Comisión Nacional de Ingeniería.
- C.- Creación de la S.R.H.
- D.- Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillados.
- E.- Administración de los Sistemas de Agua - Potable y Alcantarillados en su diferente organización laboral dentro y fuera - de la S.R.H.

## CAPITULO II

División de contratos de trabajo

- A.- Concepto de Contrato lato-sensu.
- B.- Definición de contrato de trabajo.
- C.- Contrato de prestación de servicios.
- D.- Contrato colectivo de trabajo.

## CAPITULO III

## Formas de contratación del personal

- A.- Concepto de relación de trabajo.
- B.- Nombramiento.
- C.- Empleados de confianza.
- D.- Empleados a lista de raya.

## CAPITULO IV

Legislación loboral que se aplica -  
a los trabajadores de los Sistemas-  
de Agua Potable y Alcantarillados.

- A.- Artículo 123 Constitucional.
- B.- Análisis del apartado A del Artículo -  
123 Constitucional.
- C.- Análisis del apartado B del Artículo -  
123 Constitucional.

CONCLUSIONES .....

## BIBLIOGRAFIA:

Teoría integral del nuevo Derecho del Trabajo.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley Federal de Aguas.  
Ley Federal del Trabajo.  
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.  
Ley de Ingeniería Sanitaria.

**Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable.- Acuerdo Presidencial de 28 de --  
Noviembre de 1964.  
Revista Ingeniería Hidráulica.**

XI Bis

**MAESTRO ALBERTO TRUEBA URBINA.**  
Director del Seminario de Derecho del Trabajo  
y la Seguridad Social.

Al suscrito, le fue encomendada la revisión de la Tesis denominada "PROBLEMATICA JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO", presentada por el Pasante de Derecho EFRAIN CESAR RAMIREZ MUSTIELES, quien observó las indicaciones y sugerencias que se le hicieron en el desarrollo de la misma.

Por lo anterior, y viendo que la Tesis en cuestión, tiene elementos de importancia jurídica laboral, tema que no ha sido tratado anteriormente y que expone el Pasante de Derecho en mención; no tengo inconveniente en que se imprima la Tesis de referencia, salvo la mejor opinión de usted.

Atentamente.

México, D.F., a 29 de septiembre de 1976.

  
LIC. PEDRO ROSAS M.

## P R O L O G O

Leyendo el prólogo de la teoría integral del Nuevo Derecho del trabajo del Insigne maestro Alberto Trueba Urbina, despertó en mí el interés de formular y desarrollar el tema de este trabajo, pretendiendo se realice la justicia social para la clase-trabajadora, económicamente impotente de participar de la riqueza, de los que en su poder tienen los factores de la producción; cuando en la página XIII del texto en mención leí:

El derecho mexicano del trabajo es norma revolucionaria creada en el momento cumbre de la Revolución Mexicana en que ésta habló socialmente y que los profesores burgueses interpretan como reguladora de las relaciones laborables en función protectorista de los trabajadores subordinados; en tanto que los juristas sociales lo interpretamos en toda su grandiosidad como el ESTATUTO exclusivo de los trabajadores, de todo aquel que presta un servicio a otro y cuya dinámica reivindicatoria tiende a suprimir el régimen de explotación del hombre por el hombre, a través del derecho a la revolución proletaria a cargo de la clase obrera.

Nuestra Teoría es, pues de integración de todo lo desintegrado y soslayado: Tiene el propósito de divulgar que el DERECHO DEL TRABAJO nació en México y para el mundo en el artículo 123 de la Constitución de 1917 y que sigue siendo el más avanzado por su finalidad reivindicatoria del proletariado; además, sin teoría revolucionaria no hay acción revolucionaria: En este libro está la Teoría y en la clase obrera la acción.



Los anteriores conceptos, me llevaron concretamente a interesarme en los problemas de los trabajadores de los sistemas de agua potable, por ser un grupo que, mereciendo todo el amparo y protección de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no tienen más que las mínimas garantías, como son el derecho al salario mínimo y a veces ni esto, en razón de pagarles salario remunerador.

En consecuencia y para que la finalidad reivindicatoria de tal función revolucionaria de justicia social del Artículo 123 Constitucional proteja a los trabajadores de los sistemas de agua potable; con el presente ensayo, me he lanzado a tal empresa, estimando que si en el intento no logro el fin propuesto, redimiré la acción apelando al apotegma del jurista social: "En este libro está la teoría y en la clase obrera, la acción".

## P R E A M B U L O

El agua, elemento connatural al hombre, secularmente y por sistema ha venido siendo objeto de maniobras injustas por quienes a su cargo han tenido el control material de la misma, valiéndose de procedimientos jurídicos, políticos o económicos y que por ignorancia, consigna o falta de honradez, reiteradamente han ocasionado la insalubridad, miseria y delincuencia de usuarios "inimputables, moral y jurídicamente" que obligados por la imperiosa necesidad del agua, se involucran en la comisión de delitos mediante una vis absoluta.

Pero venido a ver, no es delito el transgredir las leyes del Estado, cuando la conducta del sujeto activo se produce en torno al siguiente postulado: "A un reyno conquistado le es lícito reconquistarse, y a un reino obediente, le es lícito no obedecer a un rey cuando es gravoso en sus leyes".

En tal virtud, el beneficio es precario en comparación al perjuicio que a la comunidad se causa por razón de los múltiples problemas del trámite administrativo y jurídico a que está sujeta la obligación de prestar el servicio para el suministro del vital líquido; encontrándose en la insertidumbre de que tal prestación se haga realidad, ya que todo dependerá del índice demográfico de la población y que servirá para determinar la política a seguir por parte de las autoridades que resuelvan, si construyen, o no las obras para el abastecimiento -

"23 puntos o, Sentimientos de la Nación", de José-Ma. Morelos y Pavón, Leyes Fundamentales de México, Pág. 322 Edición 1967.

de agua potable que satisfagan las necesidades más inminentes de la comunidad.

Por lo expuesto consideramos que sin perjuicio de nuestro orden jurídico Constitucional Federal, el Estado Mexicano es el único que en forma obligada debe con eficiencia planear obras de agua potable, realizarlas, conservarlas, así como administrar y operar directamente los sistemas de agua potable; sin que de ello resulte como consecuencia negativa un procedimiento económico a cargo del usuario doméstico; sino únicamente deberá firmarse una contribución tasada permanente en toda la República Mexicana, independientemente del costo de la obra, o de la operación y administración del sistema que vaya a servir al Municipio de que se trate; ya que en principio el costo de las obras que se realizan con inversiones recuperables o no recuperables, son parte del Gobierno Federal. Esto en forma general, ya que en la mayoría de los casos, dichas inversiones son recuperables, por no decir que todas.

Lo anterior sin perjuicio de entender que el agua potable se deba proporcionar como un servicio municipal al igual que el alumbrado, pavimento, drenaje, etc., ya que la naturaleza jurídica del control del agua es de competencia federal y no local, en atención a intereses de beneficio social y de orden público, ya que así lo preceptúan el párrafo V del Artículo 27 Constitucional, y la Ley Federal de Aguas en sus Artículos 1o, 2o, fracciones XVII, - - XVIII y XXII; 4o, fracciones XI, XII, XIII, 5o. fracción XI; 7o, 8o, 16, fracción I; 17 fracción XI; 26 y 27.

Con los preceptos legales antes invocados en contramos la problemática jurídica, que en materia-laboral, son aplicables a los trabajadores de los - sistemas de agua potable.

Dada la dificultad en la realización de las- obras de abastecimiento de agua potable en el terre- no político, socio-económico, jurídico y administra- tivo; tal actividad debe estar directamente a cargo del gobierno Federal y no mediatizar tal obligación por medio de convenios de cooperación en los que en forma tripartita celebran el ejecutivo federal, el- estatal y el Ayuntamiento del Municipio de que se - traten; ya que por disposición de los Artículos 12- de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado- y 7 y 9 de la Ley Federal de Aguas, el Gobierno Fe- deral, es el más avocado jurídicamente a prestar un servicio público de tal magnitud.

Es así que los trabajadores de los Sistemas- de Agua Potable deben quedar protegidos y regir sus relaciones laborales por la Ley Federal de Trabaja- dores al Servicio del Estado y no por disposiciones o criterios oficiales e intereses políticos que dig- torsionan el principio de justicia social; puesto - que siendo servidores públicos, el Estado tiene la- obligación de incluirlos dentro de su r<sup>é</sup>gimen socio- jurídico.

La realización de las obras para proveer de- agua potable a las poblaciones, ha venido siendo a- cargo del Estado Mexicano, precisamente a partir - del año 1325. +

+ Fundación de la Gran Tenochtitlán.

Algunas de las primeras obras realizadas para dotar de agua potable a la comunidad, las construyó el Estado y el personal que ha venido interviniendo en la operación, conservación y administración de los sistemas de agua potable ha tenido indirectamente al Estado como patrón.

Es necesario aclarar que la "dotación" de agua potable, es un servicio público obligatorio, de carácter municipal; pero en razón de que la mayoría de los municipios no cuentan con los medios económicos necesarios, para dar cumplimiento a tal obligación y de que en la práctica es motivo para que el municipio solicite el auxilio del Gobierno Estatal y Federal, para hacer posible el cumplimiento de dicha obligación, celebra convenios de cooperación con éstos y automáticamente se convierte endeudador del Fisco Federal.

## CAPITULO I

## A N T E C E D E N T E S

La más importante zona en que se efectuaron obras de aprovisionamiento de agua potable, fué la correspondiente a Texcoco, bajo el reinado de Netzahualcoyotl, trayendo el agua desde Atexoac, a través de 11 kilómetros mediante un sistema de caños - de mampostería. (1)

Acamapichtli, primer rey nombrado a la muerte de Tenoch, fué sucedido por Huitzilihuitl, quien instruyó a su pueblo en el arte de la guerra por el agua, para lo cual construyó canoas formando una poderosa flota para proveerse del preciado líquido; a su muerte ocupó el trono su hijo Chimalpopoca, - quien se encontró con el problema demográfico que originó la reducción y agotamiento de los manantiales, así como la contaminación e impureza del agua de la laguna de la altiplanicie del Valle de México, motivo por el cual, recurrió a su abuelo Tezozomoc, rey de Atzacapotzalco, solicitando permiso para aprovechar las aguas de Chapultepec.

Habiéndole sido concedido el permiso, se inició una gran obra de ingeniería hidráulica - para esa época - construyendo un verdadero sistema de aprovechamiento de agua potable, con el que Netzahualcoyotl, se inició como ingeniero hidráulico en la construcción del acueducto que se iniciaba en Chapultepec y terminada en la Laguna del Valle de -

(1).- Ing. José Luis Bribiesca, Revista Ingeniería-Hidráulica en México, Pág. 69, abril de 1958.

México, que en ese entonces se extendía hasta lo - que actualmente es el Centro de la Ciudad de Méxi-- co, y así el agua potable llegaba a Tenochtitlán, - gracias al esfuerzo de las autoridades de la época - y de los trabajadores al servicio del reino; a los - que en principio les fué impuesta dicha labor, por - tratarse de un servicio de necesidad colectiva y - que solamente podría realizarse por iniciativa de - los jerarcas Aztecas.

Con el tiempo aumentó el consumo de agua, e - insuficiente fué la de Chapultepec, por lo que Ahu - zotl, hijo de Moctezuma, estudió la posibilidad de - traer el agua de los manantiales de Acucueztl cerca - de Coyoacán, circunstancia que dió origen a una se - rie de enfrentamientos entre los dos reinos, habiénd - dose por fin logrado la construcción del acueducto - y funcionando los cinco manantiales fueron aprove - chadas sus aguas mediante la construcción de un - gran muro en el que intervinieron infinidad de tra - bajadores, proporcionados por ambos reinos; dicho - muro, fué construído siguiendo la técnica de: Cla - vos, estacas en el suelo a modo de pilotes de con - tención; para dar resistencia al terreno, se niveló - el suelo y se hizo la base del acueducto con pie - dras levántandose así el muro, en cuya parte supe - rior se construyó el caño en el que participaron - cientos de trabajadores y las obras de captación, - coducción y distribución fueron integradas, dando - origen a la construcción de una serie de fuentes - surtidoras, aparte de las obras que se realizaron - en forma subterránea para surtir a palacios, tem - plos y demás edificios privilegiados. (2)

(2).- Bribiesca Castrejón, Ob. Cit.- Pág. 71.

Las obras se construyeron hasta llegar a la última fuente en Pahuatlán que era en donde la ciudad terminaba. Posteriormente este acueducto fué - destruido por la gran inundación que produjeron las lluvias ocasionadas por la tromba del sur, hacia el año 1,500 D.C. y que precisamente tuvo como cauce - en algunos de sus puntos el acueducto construido - por Ahuizotl (es creíble tal inundación). "Recuérdese el desastre que produjo la lluvia uracanada sobre los habitantes e inmuebles del cerro del Ajusco en el año de 1972.

En cuanto al financiamiento para la construcción de dicho acueducto, es pertinente hacer notar que los materiales de construcción empleados eran - de libre apropiación y que la mano de obra fué pagada en especie y ya no impuesta, (3).

Durante la Conquista, se hicieron en toda la Nueva España, obras de abastecimiento de agua potable, así como de drenaje y descontaminación, mediante filtros, construyéndose en esta forma la primera caja de agua potable en el año de 1525 que llevó - por nombre "La Mariscal" dirigiendo un caño hacia el convento de San Francisco (donde hoy se levanta la Torre Latino Americana). Obras que fueron realizadas por órdenes del primer virrey Don Antonio de Mendoza y que el segundo virrey, Don Luis de Velazco, prolonga construyendo ramales para toda la ciudad, substituyendo a la Caja de La Mariscal por una de mayor capacidad. Siendo insuficiente el preciado líquido para satisfacer las necesidades de la población; Don Luis de Velazco, ordenó se construyera un

(3).- Ing. José Luis Bribiesca.- Revista Ingeniería Hidráulica en México.- Pág. 74, Mayo de 1958.



nuevo conducto o acueducto desde Chapultepec, cuyo costo sería a cargo de la (SISA) que era un impuesto establecido para la carne, correspondiendo pagar un marabadí por cada arrelde y que se destinaba a pagar el costo de la traída del agua, desde Chapultepec a la ciudad; con dichos fondos se costeaban las obras hidráulicas, fondos de donde se pagaba el material necesario, como la mano de obra.

Muchas fueron las obras que se hicieron durante la Colonia, para proveer de agua potable a toda la Nueva España, obras que entre muchas otras, están las siguientes:

Acueducto de Zacatecas, Atlacomulco, Taxco, Los Remedios, Xalpa, Cuernavaca, Cuautla, Chiapas, Tepozotlán, Zapopan, etc. etc., de donde en forma gratuita se abastecían los funcionarios que gozaban de (mercedes), lo que dió origen a que entrara en vigor las Ordenanzas del Agua, para recaudar fondos suficientes que hicieran posible la construcción y reparación de los remales ya existentes (sistemas de operación del agua potable), con lo que empezó en forma organizada a prestar el servicio de dotación de agua potable; por lo que en 1635 el Virrey Duque de Alburquerque, ordenó se publicara un Bando (4), en el cual se autorizaba como precio máximo por carga de agua llevada en mula, la cantidad de  $1/2$  real, agua que era transportada de los lugares de abastecimiento, a los centros de consumo de toda y cada una de las poblaciones; por lo que las obras de conservación de acueductos y cañerías, se entre-

(4).- Ing. José Luis Bribiesca.- Revista Ingeniería Hidráulica en México.- Pág. 34, Enero 1959.

gaban anualmente por el Ayuntamiento a asentistas o contratistas y siempre por orden del gobierno virreinal; quienes por un precio determinado, se comprometían al mantenimiento de las obras.

Generalmente los ayuntamientos, protestaban ante el Virrey por el mal servicio que prestaba el contratista.

Siguieron sucediéndose en el Poder varios representantes de la Corona Española, entre otros el Virrey de Revillagigedo, quien se preocupó notablemente haciendo grandes obras, aún en contra de la voluntad del Ayuntamiento, construyó nuevos caños y fuentes, pero aún así la prestación del servicio era irregular, ya que únicamente algunas fincas recibían el agua por cañería, en cuyo caso cada finca o casa, debía costear los gastos de las obras que se realizaban en su beneficio, en razón de que la cañería principal, se encontraba a gran distancia y como los servicios municipales, aún no estaban organizados, era motivo de engorroso trámite administrativo que terminaba con el acto en que el escribano del Ayuntamiento, daba posesión e instalación de la tubería al solicitante que hubiere pagado todos los gastos de instalación; tal situación, obligó al Ayuntamiento a observar las Ordenanzas y Gobierno de las Aguas que el Virrey Duque de Alburquerque en 1710 ordenó se formaran, en razón de que no encontraba, ni se sabía de legislación alguna al respecto: Ordenanzas que en su cláusula 6a. y 7a., se contraen a las personas que debían prestar el servicio de aprovechamiento de agua potable y que entre otras se citan las siguientes:

6a.- "Que se limpien veñeros, manantiales y-

atarjeas y se desolven los socavones y cajas".

- 7a.- "Que para lo anterior, concurren los molineros y dueños de huertas o terrenos que atraviesan los acueductos. Pero en cuanto a servicios, tanto de construcción de obras, fuentes, canales, depósitos, etc. etc., como abastecimiento de agua potable para beneficio de la población en general, estos corrían a cargo del Gobierno Virreynal y del Ayuntamiento, pagando el salario a los trabajadores, con fondos de la (sisa) y de la caja del (Cabezón) o sean los fondos del Ayuntamiento".

En dicha forma y con la paupérrima legislación de la época se estuvieron realizando los servicios públicos de abastecimiento de agua potable a la ciudad de México y a algunos Estados de la República, inclusive dentro del período del México independiente; época esta, en la que por las mismas razones del movimiento de Independencia como de asentamiento de los diferentes grupos sociales que participaron en tal acontecimiento, las obras de agua potable fueron descuidadas y casi olvidadas, solamente en forma precaria era atendido tal servicio; esto en cierta forma se justifica, ya que la nación Mexicana, se encontraba acéfala en su organización y administración pública, en virtud de lo efímero de tiempo que los gobernantes ostentaban el poder. La política nacional a seguir era incierta, tanto en lo tocante a la pulsación de la democracia, como en lo referente a planeación económica (que a la fecha padece el Estado Mexicano), por lo cual nadie -

se interesaba en organizarlos, por no haber quien - garantizara el pago de los sueldos del personal, ni quien aportase los fondos para la compra de los materiales necesarios para la construcción de obras - para dotación de agua potable a municipios y Estados de la República Mexicana.

Fueron 100 años después de sacudirnos el TERRORISMO ESPAÑOL (la Colonia) e inmediatos a la Independencia de México, o sea al movimiento de la Revolución Mexicana en 1910, cuando derrocada la Dictadura Porfirista, se inició la década 1910-1920, - desde donde arranca la acelerada pujanza del Gobierno Constitucional, por lo que en 1911, aprovechando los estudios y experiencia de la Junta Directiva de las Obras de Previsión de Agua para la Ciudad de México y que fué fundada en 1902 por el General Porfirio Díaz, a raíz del proyecto presentado por el Sr. Williams Mackenzie, quien; propuso abastecer a la ciudad con las aguas del Río Lerma; dicho proyecto, quedó sin llevarse a cabo, ya que con antelación al mismo se había autorizado la construcción de una - red de tuberías, quedando terminada en 1913, con la que la ciudad fué abastecida de agua potable, llevada desde Xochimilcó a Chapultepec, desde donde se bombeaba para traerla a la ciudad, quedando en lugar secundario la cañería construída por el Ayuntamiento de 1883, que traía el agua del Desierto de las Carmelitas o Cerro de los Leones.

Con técnicas avanzadas, se empezó en toda la República, por parte de los municipios, en cooperación con los gobiernos locales a efectuar pequeñas obras y perforaciones para el abastecimiento de - agua potable a poblaciones de diferentes entidades federativas.

No fué sino hasta 1924, durante el régimen - del C. Presidente Plutarco Elías Calles, cuando la - construcción de obras para dotación de agua pota- - ble, empezó a tener incremento, por lo que todos - los diferentes organismos diseminados en la Repúbli - ca encargados de la dotación de agua potable, se - consolidaron en un solo organismo del cual nació la Dirección General de Ingeniería Sanitaria y que a - su vez era dependiente del Departamento de Salubri- - dad, la que en forma modesta, hizo algunas obras de agua potable, pero como en esa fecha, todavía no se consolidaba la estabilidad económica y política del país, el servicio y la realización de obras de agua potable, se efectuaba en forma por demás peregrina. En 1925 se crea el Banco de México como institución de crédito, como primicia para los incrédulos del - Movimiento Revolucionario, dando confianza y seguri - dad (no créditos) a los verdaderos revolucionarios; dicho Banco, a su vez dió origen a otras institucion - nes de crédito entre otras al B.N.H.U.O.P.S.A., que se fundó en 1933 y concretamente para auxiliar a -- los diferentes Municipios y Estados de la República en el terreno económico, para que estos proporcioner - ran los servicios públicos más inminentes en mate- - ría de agua potable, a satisfacer las necesidades - vitales de la población Nacional.

En 1917 se creó el Departamento de Salubri- - dad, siendo posteriormente uno de sus órganos: La - Dirección General de Ingeniería Sanitaria, que se - creó en el año de 1935, teniendo como función básica - la de proveer todo lo necesario para el abastecim - tamiento y suministro de agua potable a las Entidades Federativas. En 1937 y por Decreto del Congreso de - la Unión, de 31 de diciembre, se crea la Secretaría de Asistencia Pública, por lo que siendo la salubri

dad materia específica de competencia de la mencionada Secretaría y para no duplicar funciones, dichas Instituciones se fusionaron por decreto de 5 de febrero de 1943, originándose así la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, quedándole asignadas entre otras las funciones a que se refieren las fracciones V, VIII, XIX y XX del Artículo 14 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; funciones que se concretan a la prestación de servicios públicos sanitarios a nivel Federal, como lo es la dotación de agua potable - por razón de su propia índole, cuidado de su aprovechamiento y distribución en grado óptimo. Al quedar integrada en una sola, las instituciones antes mencionadas, hubo lugar a una serie de disposiciones legales que normaron y regularon las actividades de la Secretaría de Salubridad, por lo que entre otros ordenamientos aparece el decreto de 30 de diciembre de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1948, mismo que crea la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria que entró en vigor el día 6 de enero del mismo año, por disposición del Artículo Primero Transitorio de la citada Ley, quedando a cargo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, por disposición del Artículo Segundo Transitorio de la propia Ley de la Materia, todo lo concerniente a obras de agua potable para las Entidades de la República; siempre y cuando tales obras las financie o avale el Gobierno Federal \*\*. Esta Ley en su artículo 5º expresa que las obras construidas con fondos o aval del Gobierno Federal, serán administradas directamente por la misma Secretaría de Recursos Hidráulicos, o en la forma que ésta determine en cada caso especial; lo que dió origen entre otras formas de administración, a crear un re

glamento y personas morales, llamadas Juntas Federales de Agua Potable, las que jurídicamente no tienen personalidad, por dos razones:

1.- Las crea un reglamento que es nulo de pleno derecho, por carecer éste de consentimiento por parte del titular de la Secretaría de Recursos Hidráulicos de esa época, además de que no fué firmado por el Presidente de la República, ya que tales requisitos son sine quanon del acto jurídico como elemento esencial del mismo; formalidad que le falta a dicho reglamento y que no se convalida por el transcurso del tiempo o por los hechos consumados al amparo de dicho reglamento; los cuales, en caso de haber causado daños y perjuicios a terce-

\*\* - Esto último constituye un absurdo legislativo, toda vez que el Artículo 1º del ordenamiento en estudio, declara de utilidad pública la planeación, proyección y ejecución de las obras de abastecimiento de agua potable y alcantarillado y de los trabajos de planificación y zonificación en las poblaciones de la República. En consecuencia la obligación de financiar tales actividades, corre a cargo del gobierno federal, por disposición expresa del Primer Párrafo del Artículo 2º de la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria; que, aunque abrogada por disposición del Artículo 4º transitorio de la Ley Federal de Aguas, no se contrapone a la misma, por lo cual debe tenerse por no puesto para todos los efectos de ley; la parte final del segundo párrafo del artículo 2º de la Ley de Ingeniería Sanitaria; porque de lo contrario y como ha venido sucediendo, queda a capricho o a consigna financiar o avalar una obra de agua potable, en tal o cual municipio.

ros, tienen el carácter de reivindicar al afectado - y hacer prueba plena para los efectos de indemnización.

11.- Porque las personas morales, para ser reconocidas legalmente, deben estar constituidas conforme a las leyes aplicables, circunstancia esta que no se ha dado y por lo mismo resulta un sofisma la existencia de tales Juntas Federales de Agua Potable, en razón de no tener base jurídica para su funcionamiento, aun que de hecho funcionen, tampoco sus actos o hechos deben tener validez ni convalidación.

2.- La Comisión Nacional de Irrigación, fué precisamente el antecedente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuyas atribuciones concretamente se circunscribían a: Construcción, operación y administración de obras de irrigación, para el Agro Mexicano y dotación de agua potable a las poblaciones rurales. Dicha Comisión fué creada por la Ley de Irrigación con Aguas Federales de 9 de enero de 1926.

3.- No fué sino hasta el 21 de diciembre de 1946 cuando por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1947, que se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos; habiéndole quedado asignada entre otras atribuciones, fijar la política nacional a seguir en materia de agua potable; política que actualmente se sigue en observancia a lo dispuesto por el Artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial de 9 de Agosto de 1973, entrando en vigor el día 10 del mismo mes y año.



4.- El Artículo 20 del Reglamento Interior - de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, consigna las atribuciones de la Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, - mismo que a continuación se transcribe:

ARTICULO 20.- Son facultades de la Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillados, las siguientes:

I.- Organizar, intervenir y vigilar la operación administración y conservación de los sistemas, en los que exista inversión federal pendiente de recuperar.

II.- Intervenir en la formulación de conve-nios de cooperación que se celebran con los Gobier-nos de los Estados y Ayuntamientos para la construcción y ampliación de obras de agua potable y alcant-arillados.

III.- Programar, aplicar y controlar las in-versiones del fondo de Operación de los sistemas.

IV.- Intervenir a través de las Jefaturas de Operación adscritas a las Gerencias Generales, en - la operación de anteproyectos de obras.

V.- Revisar los proyectos de agua potable y alcant-arillados de los nuevos fraccionamientos que solici-ten conectarse a los sistemas en operación, y en su caso dar la aprobación y fijar las condicio-nes y requisitos para la conexión.

VI.- Promover campañas educativas para crear conciencia en los usuarios del uso racional y ade-cuado del agua.

VII.- Intervenir en los casos que sea necesa

rio, cuando un sistema de operación solicite algún crédito para aplicarlo a sus servicios, coordinándose cuando proceda con la Contraloría General.

VIII.- Controlar y autorizar los contratos y convenios de trabajo de las ampliaciones y mejoramiento de los sistemas de operación, que se ejecuten con cargo al Fondo de Operación y a Fondos Propios.

IX.- Intervenir en las ampliaciones que haga cualquier Dependencia. Organismo o Institución en los Sistemas en operación.

X.- Coordinarse con las autoridades estatales y municipales en el asesoramiento a la comunidad beneficiada con el sistema, en el estudio y establecimiento de las tarifas para el cobro de los servicios.

XI.- Intervenir en el estudio y determinación de los organismos que deban operar y administrar los sistemas de agua potable y alcantarillados, así como en la integración de los mismos.

XII.- Aprobar los presupuestos de egresos de las Jefaturas de Operación y suministrar los fondos requeridos con cargo al fondo de operación, así como las transferencias y ampliaciones presupuestales a dichas jefaturas y a los encargados de administrar los sistemas; y

XIII.- Asesorar a los organismos encargados de la operación, administración y conservación de los sistemas realizados con fondos ajenos a la Federación sin el aval del Gobierno Federal, para garantizar el servicio y calidad de agua suministrada.

## 5.- ADMINISTRACION DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE- EN SU DIFERENTE ORGANIZACION LABORAL DENTRO Y - FUERA DE LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS.

### INTEGRACION DE ORGANISMOS ADMINISTRADORES.

Por considerar este problema de vital importancia, manifestamos que: Los fondos necesarios para cubrir el costo de las obras de agua potable y su operación posterior, por su cuantía, estas están las más de las veces fuera de la capacidad económica de los Municipios, quienes también corresponden proporcionar los servicios de agua potable y de alcantarillado de aguas negras, por lo que no pueden proporcionar dichos servicios, por motivo de que sus ingresos no son suficientes para proporcionar todos los servicios públicos que tienen a su cargo.

Para salvar el escollo que, a los Municipios representa el no disponer de los fondos para destinarlos a la construcción de las obras de agua potable o de alcantarillado, o de ambas a la vez, los Ayuntamientos han hecho uso del recurso para obtener créditos de Instituciones Bancarias, (Oficiales o Privadas); de aportaciones de particulares y, con más frecuencia, solicitando del Gobierno Federal su colaboración en asesoría técnica y en aportación de fondos.

La Secretaría de Recursos Hidráulicos tiene como función que le confiere el Capítulo Segundo de la Ley Federal de Aguas, la de cooperar con los Municipios en la Construcción de obras de agua potable y de alcantarillado.

Es por ello, que cuando los Ayuntamientos recurren al Gobierno Federal para la obtención de in-

versiones destinadas a la construcción de las obras de agua potable y alcantarillado, corresponde a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, encausar la cooperación del Gobierno Federal, iniciándose ésta con la celebración de un Convenio entre el Ayuntamiento solicitante y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, como lo dispone el Artículo 32 de la Ley Federal de Aguas.

El Artículo 36 de la Ley Federal de Aguas - dispone que dicho Convenio debe contener lo siguiente:

I.- Las Características del proyecto.

II.- Las medicas, dispositivos, obras o plantas de tratamiento requeridas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas, en los términos de la Ley de la materia.

III.- El monto y la forma de las aportaciones o de la garantía en su caso.

IV.- El procedimiento para recuperar las inversiones.

V.- La estructuración y facultad de los organismos encargados de administrar, operar y conservar los sistemas, así como la previsión de modificaciones cuando sea conveniente.

VI.- El destino de los ingresos.

VII.- La Estipulación de que su vigencia se condicione a la expedición de disposiciones de carácter legal, sobre:

a).- Las cuotas por concepto de servicio medio y su obligatoriedad; y

b).- Las normas para la conexión a los sistemas, por parte de los usuarios.

Por otra parte, la misma Ley Federal de - - Aguas, en su Artículo 34, confiere a la Secretaría de Recursos Hidráulicos la facultad de administrar los Sistemas que se hayan construido total o parcialmente con fondos, aval o garantía del Gobierno Federal, directamente o en la forma que la propia - Secretaría determine en cada caso, ejerciendo esa - función de administración hasta que se haya recuperado las inversiones que con ese carácter se fijaron en el convenio respectivo.

En ejercicio de esa facultad, la Secretaría ha implantado varios procedimientos de administración, además de primordial de administración directa, que se establece en la Ley, creando organismos de diversas estructuras en los que ha delegado las funciones de administración, operación y conservación de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado en los cuales tiene intervención.

El funcionamiento de los organismos administradores constituidos con anterioridad a la promulgación de la nueva Ley Federal de Aguas, la que en su Artículo Cuarto transitorio abroga, la o Ley Federal de Ingeniería Sanitaria del 30 de diciembre de 1947, misma que en su Artículo 5o. confería a la Secretaría de Recursos Hidráulicos iguales facultades que el Artículo 34 de la citada Ley Federal de - - Aguas.

Los organismos constituido han sido:

a).- Administraciones directas de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

b).- Juntas Federales de Agua Potable y/o Alcantarillado.

c).- Comités Administradores de Agua Potable.

d).- Comités Municipales de Agua Potable.

e).- Juntas Administradoras con intervención bancaria y federal.

f).- Otros Organismos, como por ejemplo: Juntas Administradoras de Sistemas de Agua Potable administrados por particulares.

Corresponde a la subsecretaría de Operación, por conducto de la Dirección General de Operación de Sistemas, determinar el tipo de organismos que en cada caso se constituya, y para ello la Gerencia en el Estado proporcionará la información relacionada con inversiones, amortizables, o no recuperables, características de las obras, número de tomas domiciliarias que se estime se vayan a instalar y en general de todos los demás datos que reflejan la importancia del sistema.

A continuación, haremos mención a cada uno de los organismos enunciados:

#### ADMINISTRACION DIRECTA.

Cuando la Secretaría determina administrar el sistema en forma directa, se constituye una Administración, nombrando a una persona con funciones de Administrador, el que será responsable directo de la operación, administración y conservación del sistema.

Las labores y responsabilidad encomendadas a

esta persona, se sujetarán a los lineamientos establecidos por la Secretaría que le son transmitidos por conducto de la Gerencia en el Estado, de la cual dependerá.

La propia Gerencia General, proporciona asesoramiento y dirección a las Administraciones y por conducto del personal de la Jefatura de Operación en el Estado, ejerce la vigilancia y control; además las intervenciones que se estimen necesarias, o por instrucciones de la Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado.

La Secretaría ha optado por la forma de administración directa, de algunos sistemas en los que la fuente de abastecimiento es común para varias poblaciones. Lo anterior, debido a que, la constitución y funcionamiento de una Junta en la que participaran los vecinos, de esas poblaciones, ha sido motivo de rivalidades para obtener el control del sistema; lo cual hace inoperante el buen funcionamiento del organismo administrador, que se constituya con miembros de las comunidades locales.

Otra situación que se ha atendido para que la Secretaría administre directamente los sistemas, que se le han presentado y, al no obtenerse colaboración de los miembros de la comunidad o cuando constituido un organismo con representación vecinal, se desatiende el sistema, poniendo en peligro el suministro del servicio de agua o se desconocen o violan los términos del convenio de la inversión federal.

También se han constituido administraciones para el manejo de sistemas en poblaciones cuyos habitantes están divididos por cuestiones de grupos,

asuntos políticos o intereses comerciales, en cuyos lugares la constitución de un organismo con representación vecinal, puede provocar que afloren o se agudicen esas diferencias o divisiones, haciendo im posible el funcionamiento armónico de una Junta.

#### JUNTAS FEDERALES DE AGUA POTABLE.

La constitución y funcionamiento de las Juntas Federales de Agua Potable, que en algunos casos son también de alcantarillado, se han regido por el Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable, expedido por la Secretaría el 26 de enero de 1949, - el cual continúa en vigor en tanto se expidan los - Reglamentos inherentes a la nueva Ley Federal de - Aguas.

El indicado Reglamento establece que las Juntas Federales de Agua Potable y Alcantarillado se constituyan de cinco miembros propietarios y dos su plentes, con la siguiente representación y cargo:

- UN PRESIDENTE PROPIETARIO, electo por los usuarios del sistema, teniendo su representación en la Jun ta.
- UN SECRETARIO, designado por el H. Ayuntamiento del Municipio.
- UN TESORERO PROPIETARIO, electo también por los usuarios a quienes repre sentará en la Junta, en unión del Presidente.
- UN PRIMER VOCAL designado por la Secreta ría de Recursos Hidráuli



cos.

UN SEGUNDO VOCAL

nombrado por el Gobierno del Estado.

PRESIDENTE Y TESORERO SUPLENTES, electos por los usuarios del sistema.

Los procedimientos para constituir una Junta Federal de Agua Potable, se indican en el Reglamento a que se han hecho mención.

Así pues, al recibir la Gerencia General la indicación de la Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable, de que se proceda a la constitución de una Junta Federal de Agua Potable para el manejo de un sistema debe dicha Gerencia hacer la designación del Representante de la Secretaría, el que tendrá en la Junta funciones de PRIMER-VOCAL.

Asimismo, la Gerencia General solicitará del Gobierno del Estado y del H. Ayuntamiento a que corresponda la población, que designen sus respectivos Representantes, indicándoles que en la Junta ejercerán las funciones reglamentarias de Segundo Vocal y Secretario, por su orden.

Los tres Representantes designados proceden a convocar a una asamblea en la que son electos por los usuarios sus Representantes en la Junta, para ejercer funciones de Presidente y Tesorero Propietario, eligiéndose al mismo tiempo los Suplentes de ambos.

La convocatoria se dirige a las Instituciones, Asociaciones representativas de las diversas actividades de la población, como Cámara de Comercio, Cámara de la Industria de Transformación, Ins-

tituciones Bancarias, Asociaciones Agrícolas, Asociaciones de Colonos Urbanos y de Inquilinos, así como a Federaciones de trabajadores.

Efectuada la elección se procede a levantar el acta correspondiente, previa protesta del cumplimiento de su cometido por parte de las personas electas.

En la misma acta de elección se asienta la declaratoria de constitución de la Junta, que establece el reglamento, o se levanta otra acta para declarar la constitución del organismo, mencionando los oficios de representación expedidos por la Secretaría, por el Gobierno del Estado y Municipio, así como del acta de elección, con lo que quedan acreditados debidamente los miembros de la Junta.

Se prevee en el Reglamento que cuando en la localidad no existan las Instituciones mencionadas, se convocará a una Asamblea General de Usuarios.

Los miembros de las Juntas serán informados ampliamente con respecto a las atribuciones de las mismas como organismo y de las funciones que a cada miembro se le fijan en el Reglamento.

En éste se establece que el Presidente de la Junta comunicará a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la integración de ese organismo, así como al Gobierno del Estado y al Municipio del lugar y si en el término de diez días de dicha comunicación no hubiere objeciones, la Secretaría autoriza el funcionamiento de la Junta.

## COMITES ADMINISTRADORES

El C. Adolfo Ruíz Cortines, durante su actuación en la Presidencia de la República, solicitó autorización del Congreso de la Unión para cancelar a los Municipios adeudados que estuvieron pendientes por las inversiones del Gobierno Federal en las obras de agua potable.

Al conceder el Congreso de la Unión la autorización solicitada, se reglamentó el procedimiento que los Municipios debían cumplir para obtener la cancelación de sus adeudos con el Gobierno Federal.

Al dictarse las Resoluciones Presidenciales otorgando el beneficio indicado a los Municipios que se acogieron al Decreto respectivo, se condicionó por el Presidente de la República, a que la Secretaría de Recursos Hidráulicos continuara interviniendo en la operación de los Sistemas de Agua Potable, por lo que para su cumplimiento se procedió a:

1.- Suscribir un Convenio entre la Secretaría y el Ayuntamiento Municipal beneficiado, en el que se estableció la constitución de un organismo denominado: "Comité Administrador del Sistema de Agua Potable, el cual tendrá a su cargo la administración del sistema.

La misma Resolución Presidencial fijó condición de que el Municipio no solicitaría al Gobierno Federal nuevas inversiones destinadas a obras de agua potable.

Con base en la Resolución Presidencial y en cumplimiento al Convenio con el Municipio, la Secretaría expidió el "Reglamento de los Comités Administradores de los Sistemas de Agua Potable", con fe-

cha 15 de septiembre de 1959, el cual norma el funcionamiento de estos organismos.

Los Comités Administradores de Agua Potable se forman de cuatro miembros a saber:

- UN PRESIDENTE PROPIETARIO, Representante de los --  
Usuarios.
- UN SECRETARIO, Representante del Municipio.
- UN TESORERO PROPIETARIO, Representando a los usuarios.
- EL COMISARIO, Designado por la Secretaría de Recursos Hidráulicos con su representación en el Comité.
- PRESIDENTE Y TESORERO  
SUPLENTEs, electos por los usuarios.

La integración de los Comités Administradores es similar a la de las Juntas Federales, ya que los Representantes de la Secretaría y del Municipio convocan a las Instituciones, Asociaciones y Federaciones de Trabajadores de la localidad a una asamblea en la que se elije al Presidente y Tesorero Proprietarios y Suplentes para un período de dos -- años.

Habiendo creado estos organismos para administrar los sistemas en donde se canceló el adeudo con la Federación y por lo mismo no teniendo compromisos por esos conceptos, sus remanentes, cubiertos los gastos de administración, operación y conservación, se aplican a formar un fondo de reserva hasta

por el 25% del valor de las obras que constituyen el sistema, aplicando para ello el 50% de dichos remanentes, entregando el otro 50% al Municipio o a la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material para obras de mejoramiento general en la población.

La vigilancia prevista en la Resolución Presidencial y en el convenio a que se ha hecho mención, la ejerce la Secretaría de Recursos Hidráulicos por conducto del Comisario, siendo general el hecho de nombrarse al Jefe de Operación.

Sin embargo de las condiciones de la cancelación de adeudos, varios Municipios han solicitado y obtenido que la Secretaría haga nuevas inversiones en esos sistemas, cambiando en este caso la situación que dió lugar a la constitución del Comité Administrador, por lo que es procedentes se sustituya este organismo por una Junta Federal de Agua Potable, ya que se deduce que la nueva inversión es amortizable.

En virtud de que desde el período presidencial que terminó en el año de 1958 no ha autorizado el Congreso de la Unión más cancelaciones de las inversiones del Gobierno Federal en obras de agua Potable, se ha limitado la constitución de Comités Administradores.

#### COMITES MUNICIPALES DE AGUA POTABLE.

Al amparo de la "LEY DE COOPERACION PARA DOTACION DE AGUA POTABLE A LOS MUNICIPIOS", publicada el veintinueve de diciembre de mil novecientos cincuenta y seis, se realizaron obras de agua potable mediante inversiones no recuperables del Gobierno Federal, equivalentes a la mitad de su costo en lo-

calidades con menos de treinta mil habitantes y a un tercio en las de treinta mil habitantes o más.

En algunos casos las aportaciones de la Secretaría excedieron de las condiciones fijadas por la Ley, en cuyo caso se consideraron como recuperables esas cantidades excedentes.

Por la poca importancia de las cantidades exigibles, la Secretaría estimó que no ameritaba la constitución de una Junta Federal de Agua Potable, resolviéndolo hacer entrega a los Municipios de los Sistemas que estuvieron en las condiciones indicadas, previa la firma de un convenio en el que se estableció el compromiso de amortización de la cantidad que se excedió de la aportación legal y la constitución de un organismo denominado COMITE MUNICIPAL DE AGUA POTABLE al que se entregaría el manejo del Sistema de Agua Potable.

Dicho Comité está formado por cuatro miembros propietarios, designados en la forma siguiente:

PRESIDENTE, SECRETARIO Y TESORERO, electos por la Asamblea de usuarios en la forma siguiente:

PRESIDENTE, SECRETARIO Y TESORERO, electos por la asamblea de usuarios del servicio de agua potable.

UN COMISARIO, designado por el Ayuntamiento del Municipio al que pertenezca la población.

Las atribuciones y facultades de los Comités Municipales se contienen como "BASES REGLAMENTARIAS", en el convenio suscrito entre la Secretaría de Recursos Hidráulicos y el Municipio, cuyas bases tienen una modalidad con respecto a los organismos-

a que nos hemos referido anteriormente (Juntas Federales y Comités Administradores) y es la que la Secretaría no tiene Representante directo en estos Comités, encomendando la misión informativa y de vigilancia al COMISARIO designado por el Municipio y - además que cada tres años se hace elección para los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero.

Los Comités Municipales funcionan hasta que se hayan cubierto las inversiones recuperables del Gobierno Federal u otros créditos que graviten sobre el sistema, para cuyo fin aplicarán los remanentes de recaudación, una vez cubiertos los gastos de operación, conservación y administración.

La Secretaría se reserva el derecho de investigar las actividades del Comité y la facultad de dictar las medidas que estime pertinentes para la buena administración y operación de las obras y para que la calidad y potabilidad de las aguas reúnan las características convenientes. Además, se establece en el convenio que en caso de que la operación y administración de las obras no se atiendan convenientemente, la Secretaría se hará caso inmediatamente y sin ningún requisito previo, del funcionamiento del sistema e implantará las medidas adecuadas para que el servicio funcione en forma correcta.

Con la vigencia de la nueva Ley Federal de Aguas se tendrá que revisar, seguramente, las Bases Reglamentarias del funcionamiento de los Comités Municipales.

## JUNTAS ADMINISTRADORAS DE AGUA POTABLE CON INTERVENCIÓN BANCARIA Y FEDERAL.

Estos organismos se han constituido en las poblaciones cuyos ayuntamientos obtuvieron créditos del ahora Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., para la ejecución de las obras de agua potable y de alcantarillado y que al mismo tiempo el Gobierno Federal hizo inversiones con carácter recuperable.

En estos casos se suscribe previamente un convenio entre el Ayuntamiento, el Gobierno del Estado, el Banco y la Secretaría, en el que se fijan las condiciones de la operación de las obras, tarifas, etc.

La estructura y funcionamiento de estos organismos es similar al de las Juntas Federales de Agua Potable, con excepción de que el Tesorero Re-caudador es nombrado por el Banco que otorgó el crédito y la amortización de éste es preferente a la recuperación de la inversión federal.



## CAPITULO II

## DIVISION DE CONTRATOS DE TRABAJO

## 1.- CONCEPTO DE CONTRATO LATO SENSU

Es el acuerdo de voluntades para crear o - - transmitir derechos y obligaciones; es una especie dentro del género de los convenios.

Cabe decir, que dentro del género, la especie del contrato de trabajo, viene a estipular un - derecho personal; encuadrándose por su clasificación en:

Bilaterales, onerosos, conmutativos, (aleatorios), formales, consensuales y de tracto sucesivo; con categoría de finalidad jurídica-económica y culidad de deber social; cualidad esta, que nuestra forma de ver, resulta desventajosa a la luz del artículo 363 de la Nueva Ley Federal del Trabajo; por que tal deber social que prescribe el artículo 3° de dicha Ley, se coartado al estipular en el Contrato de Trabajo las categorías de cantidad, cualidad, relación, modalidad, tiempo, lugar y modo.

## 2.- DEFINICION DE CONTRATO DE TRABAJO

A.- En la Ley Federal del Trabajo, así como en el - Código Civil, encontramos que tales ordenamientos - jurídicos, regulan la celebración de diferentes tipos de Contrato de Trabajo y que para su validez, - predicen enunciados descriptivos-prescriptivos de - derecho positivo o vigente; teniendo una formalidad legal el cumplimiento de las contraprestaciones pactadas.

B.- Sin menoscabo de lo preceptuado por los Artículos 3a. 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, es inquietud el manifestar la siguiente definición de contrato de trabajo: Contrato de trabajo, es el acto jurídico que obliga a las partes y a la autoridad del trabajo a cumplir la Ley en relación al tipo.

El maestro Trueba Urbina nos dice (5): "Por disposición expresa del Artículo 21 de la Ley, se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe. Esta es la figura típica del contrato de trabajo que se deriva del Artículo 123, pues la prestación del trabajo o servicio puede ser en la fábrica, en el taller, en el establecimiento comercial, en la oficina, etc., y comprende no sólo al obrero, sino al trabajador en general en el mandato, en las profesiones liberales, en las artesanías o en toda ocupación en que una persona le presta un servicio a otra.

La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte que discrimina a los trabajadores en el sentido de que solo hay contrato de trabajo cuando existe "subordinación" es contraria a la teoría del artículo 123 Constitucional y proviene de la falta de estudio del proceso de formación del mencionado precepto. Lo mismo le ha ocurrido a los tratadistas y propio legislador ordinario. A la luz de la Teoría Integral se advierte el error.

(5).- Alberto Trueba Urbina, Teoría Integral Nuevo-Derecho del Trabajo.- Página 279 (1a. edición 1970).

También es errónea e inconstitucional la jurisprudencia que considera que no existe relación - laboral entre los policías bancarios e industriales y las empresas. La verdad es que este tipo de policía o vigilante es un sujeto de derecho del trabajo. En nuestra Teoría integral se basa la afirmación de que los policías industriales son trabajados).

### 3.- CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO

El segundo párrafo del Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, prescribe (6): "Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o de nominación, es aquel por virtud del cual, una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal - subordinado, mediante el pago de un salario", pudiendo dicho contrato ser verbal o escrito; lo cual en ningún momento altera los derechos del trabajador, ni modifica las obligaciones del patrón en relación a las contraprestaciones laborales.

### 4.- CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS.

El contrato de honorarios que se celebre con profesionistas, es el que en Derecho Civil se conoce como el contrato de prestación de servicios profesionales.

Este tipo de contrato es el que celebra el patrón con personas que tienen una profesión o especialidad para cuyo ejercicio se requiere autoriza--

(6).- Editorial Porrúa, S.A., Nueva Ley Federal del Trabajo, Página 27, 6a. edición 1970.

ción expedida por la Dirección General de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

En esta forma de contrato, debe establecerse el servicio profesional que se va a solicitar.

El profesional deberá comprobar ampliamente la autorización que posee para ejercer su especialidad.

Se diferencia este contrato de los demás, - por lo siguiente:

- 1.- Se trata de una especialidad o profesión.
- 2.- Se requiere autorización para su ejercicio.
- 3.- No hay subordinación con la empresa.
- 4.- Se pagan por honorarios.

Cuando exista "subordinación" a la institución que le ha contratado, entonces deja de ser contrato de prestación de servicios profesionales o de honorarios, para ser contrato de trabajo, cambiando la naturaleza del mismo.

Los profesionistas que forman parte de este contrato con los titulares de la federación, al ser les pagados sus sueldos no se considera que sus relaciones de trabajo sean de naturaleza burocrática, sino que más bien caen dentro del ámbito del Derecho Civil, en la parte final del párrafo de honorarios dice que esta Partida no se utilizará para remunerar los trabajos extraordinarios del personal - de planta, NI PARA CUBRIR SUELDOS DEL MISMO QUE TENGA A SU CARGO LABORES SIMILARES A LAS DE LOS GRUPOS

DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION PU  
BLICA.

## CAPITULO III

## FORMAS DE CONTRATACION DEL PERSONAL.

## 1.- CONCEPTO DE RELACIONES DE TRABAJO

El Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo en sus disposiciones generales, nos dice (7):

"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.

Por otro lado, el maestro Mario de la Cueva - en su Tratado del Derecho del Trabajo, nos dice - - (8): "La voluntad de las partes en los contratos es elemento primordial para que se produzcan los efectos y puedan los contratantes exigir el cumplimiento a este postulado, en la relación de trabajo no tiene los mismos resultados, es necesario para la aplicación del régimen legal, que el acto del consentimiento sea seguido de la prestación de servicios. Por lo tanto, es la prestación de servicios - lo que la Ley quiere que se realice en determinadas condiciones; sujetándole a normas especiales, y no así al consentimiento de las partes, determinante en la teoría de los contratos. De lo expuesto se desprende que la voluntad de las partes determinante en la teoría de los contratos, no es la fuente -

(7).- Nueva Ley Federal del Trabajo, Artículo 20 Página 27.

(8).- Dr. Mario de la Cueva, Tratado del Derecho -- del Trabajo, Página 75 Tomo I

de la obligación en el contrato de trabajo, mientras que en aquella es lo esencial. Agrega el maestro Mario de la Cueva que "la existencia de una relación de trabajo depende de la situación real en que se encuentre colocado el trabajador y no de lo que las partes hubieren pactado, resultando erróneo querer juzgar la naturaleza de una relación atendiendo el acuerdo tomado por las partes, ya que, si las estipulaciones consignadas en el contrato no corresponden a la realidad, carecerían de todo valor".

Otros autores sostienen que el contrato de trabajo es un acuerdo de voluntades y la relación es la actualización del contrato, es la consecuencia del acuerdo de voluntades. El maestro Trueba Urbina al hacer el comentario del Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo nos dice (9): "En torno a la relación entre trabajador y patrón se han suscitado controversias a fin de determinar su naturaleza jurídica: Unos sostienen la teoría Contractualista y otros la Relacionista. La teoría Contractualista se originó en la tradición civilista, pues los códigos civiles reglamentaban el contrato de trabajo, en el cual imperaban los principios de igualdad de las partes y de autonomía de la voluntad; pero a partir de la Constitución Mexicana de 1917 el concepto de contrato de trabajo cambió radicalmente convirtiéndose en un contrato evolucionado.

No se cambió el nombre, nos sigue diciendo el maestro Trueba Urbina, pero en el fondo ya no hay propiamente un contrato en el que imperen aque-

(9).- Alberto Trueba Urbina, Nueva Ley Federal del Trabajo, página 27, edición Porrúa, México - 1970.

llos principios, sino que por encima de la voluntad de las partes están las normas que favorecen al trabajador, de manera que es la Ley la que suple la voluntad de las partes para colocarlas en un plano de igualdad. Por ello sostenemos que el contrato de trabajo está regido por normas de carácter social - distintas al Derecho de las obligaciones de la legislación civil.

La relación es un término que no se opone al contrato sino que la complementa ya que precisamente la relación de trabajo generalmente es originada por el contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios.

Por ello el derecho del trabajador es de aplicación forzosa e ineludible en todo contrato o relación laboral, así como el derecho autónomo que se establece en los contratos de trabajo, pudiendo la voluntad de las partes superar, las normas proteccionistas del derecho objetivo en beneficio del trabajador; una vez garantizados los derechos de los trabajadores que se establecen en las leyes, así como las ventajas superiores a éstas que se consiguen en los contratos colectivos de trabajo, queda una zona libre, de autonomía en los contratos individuales para pactar condiciones superiores a la ley o al contrato colectivo. Es por esto que entre el contrato y la relación no hay discrepancia, pues el contrato de trabajo no puede ser substituído por la Relación de trabajo como figura autónoma ya que el propio contrato se manifiesta a través de la relación laboral".

Por otra parte, el Artículo 21 de la Nueva Ley Federal del Trabajo dice: "Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo en-



tre el que presta un trabajador personal y el que - lo recibe".

También el maestro Trueba Urbina al señalar las características especiales del Derecho Mexicano del Trabajo en su tratado. Nuevo Derecho del Trabajo, nos dice (10): "La doctrina se ha preocupado - por determinar la naturaleza del Derecho del Trabajo, ubicándolo en el Derecho Público, en el privado o en el social, pero esto es simplemente precisar - la posición jurídica y no su naturaleza. Si por naturaleza se entiende no sólo el origen y conocimiento de las cosas, principio, progreso y fin SINO LA- ESENCIA Y PROPIEDAD CARACTERISTICA DE CADA SER.

El artículo 123 es la fuente más fecunda del Derecho Mexicano del Trabajo que tiene su génesis - en la explotación del hombre que trabaja para su - subsistencia y lucha para su liberación económica y la transformación de la sociedad capitalista.

Asimismo, -nos sigue diciendo el preclaro - maestro- la naturaleza del Derecho Mexicano del Trabajo fluye del Artículo 123 en sus propias normas - dignificadoras de la persona humana del trabajador, en las que resalta el sentido proteccionista y reivindicador de las mismas en favor de la clase proletaria. Esta, es, pues, la verdadera naturaleza de - nuestra disciplina y de nuestra teoría integral".

(10).- Alberto Trueba Urbina, obra citada pág. 115.

## 2. - NOMBRAMIENTO.

Las relaciones de trabajo del Derecho Burocrático son las que puedan existir entre el Estado, representado por los titulares del poder público y los empleados, en virtud de un nombramiento expedido a favor del empleado o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, como lo indica el Artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, el Artículo 12 de la citada ley nos dice 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".

Los nombramientos substituirán los contratos individuales de trabajo. Dentro de la realidad, los nombramientos que ese expiden son: De base, provisionales, interinos, de confianza, de lista de raya, eventuales, compensación de servicios, numerarios, supernumerarios, de servicios federales, personal obrero de base y contratos de honorarios.

Además, el Artículo 15, fracción III de la misma ley, dice que el carácter de los nombramientos es: Definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Es necesario hacer notar que en la mayoría de los casos no se expide a los interesados constancia de nombramiento sino que son avisos o notificaciones en el sentido de que han causado alta en tal o cual dependencia, con determinada cantidad de sueldo y su respectiva categoría.

a).- De los trabajadores de base.- La constancia de nombramiento se expide a los trabajadores no incluidos en el Artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que cita cuales son las plazas de confianza.

Cuando el personal es de nuevo ingreso, adquiere la base al cumplir ó meses de servicio en forma ininterrumpida, sin nota desfavorable en su expediente. En este caso el empleado será inamovible. A los empleados que reciben una constancia de nombramiento con la categoría de base también se les llama numerarios, por considerar que están incluidos en el presupuesto en forma determinada.

"Son trabajadores numerarios aquellos cuya plaza está consignada en el presupuesto de egresos de la dependencia, ya sea en forma específica y determinada o en forma global y supernumerarios los que están fuera del número previsto en el presupuesto y cuya designación se hace para satisfacer necesidades del servicio que no eran conocidas o previstas al formular dicho presupuesto (11).

"Sueldo presupuestal es la remuneración extraordinaria señalada en la designación o nombramiento de trabajo en relación con la plaza o cargo que desempeñen, con sujeción el catálogo de empleado y al instructivo para la aplicación del presu-

(11).- Artículo 3º. Reglamento Interior que fija las condiciones generales de trabajo en el Departamento del Distrito Federal.

puesto de egresos" (12).

En estas categorías reciben los empleados de base su constancia de nombramiento, lo que les da derecho, en primer lugar, a que la naturaleza jurídica de las relaciones de su trabajo estén reguladas por esta ley, como lo señala expresamente en su Artículo 2º, con el sueldo sobresueldo, compensación y sobre todo de que será inamovible.

Los empleados de base por lo mismo tienen además todas las prestaciones sociales a que hace referencia la fracción II del Apartado B) del Artículo 123, dichas prestaciones son otorgadas a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con su competencia, que le dió la ley que lo creó, siempre y cuando el trabajador aporte la cuota obligatoria del 8% del sueldo básico que disfrute, de conformidad con el Artículo 15 de la Ley del I.S.S.S.T.E.

Los trabajadores de base tienen derecho a todas las prestaciones que otorga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, como son, seguros de enfermedades no profesionales ni maternidad, seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, servicios de reducción y readaptación de inválidos, servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia, promociones generales, créditos para la adquisición de propiedades,

(12).- Artículo 14.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

arrendamiento de habitaciones económicas, préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo, jubilación, seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro por causa de muerte, indemnización global.

Tienen además una ventaja al ser inamovibles, ya que por ese sólo hecho, se hacen sujetos de crédito, principalmente para el mismo Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Además, el ser inamovibles les da estabilidad en su empleo al no poder ser cesados sino mediante las indemnizaciones que señala la Ley. Cuentan además, con la ventaja de estar sindicalizados y por lo mismo con la protección jurídica que dicha agrupación les "pueda" proporcionar.

En realidad los trabajadores de base que prestan sus servicios al Estado en lo que se refiere a estabilidad en sus empleos y prestaciones sociales están muy por encima de todos los demás, ya que sus plazas no les pueden ser suprimidas a menos que se les dé otro con la misma categoría. Tienen derecho a ser ascendidos y acudir a la Comisión Nacional de Escalafón para ser mejorados en sueldo y categoría, sin embargo, podemos señalar a grosso modo que las plazas de base de la federación tienen asignado un sueldo muy bajo para el costo de la vida actual, ya que estos sueldos y categorías fueron elaborados hace más de 30 años y las retabulaciones o reconsideraciones de valuación de las plazas no se han llevado a cabo en forma técnica, sino de una manera general que no permite apreciar las aptitudes de quienes las ocupan.

Un trabajador de base, puede pedir licencia y ocupar otra plaza aunque no sea de la misma cate-

goría, mejorando en sueldo.

En consecuencia, los trabajadores del Estado que reciben una constancia de nombramiento con la categoría de base, se pueden comparar, en cuanto a la tutela jurídica de los que nos habla la Ley Federal del Trabajo.

No obstante, los contratos por tiempo indefinido se dan en azúcar al trabajo que desempeña el empleado, que se considera de una duración indefinida o que existe por parte del patrón la necesidad del servicio en forma permanente y por parte del trabajador, su voluntad de prestarlo a cambio de una remuneración.

Las constancias de nombramiento que se dan a los empleados con el carácter de base, no obedecen a la duración del servicio sino que más bien a una Partida Presupuestal, y así tenemos que son empleados de base, aquellos que su sueldos o remuneraciones están considerados dentro de la Partida Presupuestal No. 1107 del Presupuesto General de Egresos de la Federación.

### 3.- EMPLEADOS DE CONFIANZA

La Nueva Ley Federal del Trabajo en su exposición de motivos nos dice que: "El concepto de trabajadores de confianza tiene una gran importancia para la administración de las empresas; por esta razón y considerando la imprecisión que existe en la legislación vigente, se analizarán los dos sistemas que han sido propuestos por la doctrina: Consistente el primero en el señalamiento de los trabajadores de confianza típicos, colocando una fracción final en la enumeración que se hiciera, que permitiera considerar como trabajadores de confianza a los que tuvieren características semejantes a las de los contemplados en el precepto respectivo" (13).

Al respecto el Artículo 9° de la citada Ley nos dice: "La categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto.

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

Por otra parte, comentando este Artículo, el maestro Trueba Urbina nos dice: (14) "La categoría de trabajadores de confianza es objeto de reglamentación especial.

(13).- Nueva Ley Federal del Trabajo.- Página 564 - 6° Párrafo. Exposición de Motivos.

(14).- Nueva Ley Federal del Trabajo.- Edición Porrúa 1970, página 21.

A la naturaleza de los trabajadores de confianza debe hacerse esta clasificación:

1.- Altos empleados: Gerentes, Directores, Administradores y Representantes; y 2°.- Los propiamente hablando trabajadores de confianza, en razón de sus funciones. Esto es, para que tengan este carácter se requiere que ejerzan actividades generales de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento; de manera que no debe confundirse, por ejemplo, la vigilancia de la empresa con la vigilancia de la portería o de cualquier departamento o sector de la empresa en particular, en cuyos casos no son trabajadores de confianza los que prestan estos servicios". (15) "En general, nos dice el maestro Trueba Urbina en su Nuevo Derecho del Trabajo, son trabajadores de confianza todos los que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización con carácter general y que por lo mismo comprenden a todos las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, ya que el ejercicio de las mismas actividades en forma específica o concreta, en el taller, en la fábrica, en departamentos u oficinas, no le dan a tales funciones el carácter de confianza, según se desprende del Artículo 9° de la Ley, a no ser que se trate de trabajadores que realizan trabajos personales o íntimos del patrón".

Nos sigue diciendo el maestro Trueba Urbina: "En consecuencia, las condiciones de trabajo y las normas de reglamentación especial en ningún caso priven a los trabajadores de confianza de los dere-

(15).- Trueba Urbina, Obra citada página 320.



chos que en su favor concede la Ley".

Además, el Artículo 182 de la Nueva Ley Federal del Trabajo nos dice: (16) "Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento".

Asimismo el Artículo 183 de la Ley que venimos comentando nos dice: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para de terminar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integran de conformidad con las disposiciones de esta Ley".

Comentando dicho artículo, nos dice el maestro Trueba Urbina: "Los trabajadores de confianza por la naturaleza de sus labores, están plenamente identificados con el patrón u no pueden tener la conciencia revolucionaria de la clase obrera. Es por ello que este precepto ha venido a dilucidar una vieja controversia en el sentido de que si los trabajadores de confianza deben o no contar en los movimientos de huelga. Si bien es cierto que los trabajadores de confianza no pueden contar en los movimientos de huelga de los demás trabajadores, ni ser representantes de éstos en los organismos laborales, ni formar parte de los sindicatos de aqué-

(16).- Nueva Ley Federal del Trabajo.- página 96, - edición 1970.

llos, ESTO NO QUIERE DECIR QUE LOS TRABAJADORES DE-  
CONFIANZA NO PUEDAN CONSTITUIR SUS PROPIOS SINDICA-  
TOS". (17)

En la Jurisprudencia de la Suprema Corte en-  
su informe de Labores 1917 1965, Cuarta Sala Labo-  
ral, en su página 76, nos dice quienes tienen el ca-  
rácter de empleados de confianza: "Si para dar por-  
terminado un contrato de trabajo, alega el patrono-  
haber perdido la confianza que tenía en el trabaja-  
dor, de acuerdo con lo preceptado en la fracción X-  
del Artículo 126 de la Ley Federal del Trabajo, de-  
be tener en consideración que si dicho trabajador -  
desempeña, en una casa comercial, actividades muy -  
distintas de aquellas a que se refiere tal precepto  
legal, no debe ser considerado dicho trabajador co-  
mo empleados de confianza, toda vez que esta clase-  
de empleados son los que intervienen en la direc- -  
ción y vigilancia de una negociación ; que, en cierto  
modo, substituyen al patrono en algunas de las -  
funciones propias de éste" (18).

El Artículo 5° de la Ley Federal de los Tra-  
bajadores al Servicio del Estado, nos enumera quie-  
nes son empleados de confianza al servicio de los -  
poderes de la Unión.

(17).- Nueva Ley Federal del Trabajo.- Página 97, -  
año de 1970.

(18).- Jurisprudencia de la Suprema Corte.- Informe  
de Labores.- 1917 - 1965.- Cuarta Sala Labor-  
ral.- Página 76.

#### 4.- EMPLEADOS A LA LISTA DE RAYA.

La contratación del personal temporal. En las Dependencias de los Poderes de la Unión, se encuentra prevista en las siguientes disposiciones legales: Artículo 12 de la Ley Estatutaria, que habla de dos tipos de trabajadores al servicio del Estado; los que prestan sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo, y los trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo, que son los que están incluidos en la lista de raya correspondiente a las labores temporales.

Por su parte, la fracción III del artículo 15, del precepto legal invocado, establece que los nombramientos deben contener su carácter por el cual son expedidos que pueden ser por tiempo fijo u obra determinada, y el numeral 46, fracción II de la misma Ley, específica que el nombramiento o designación de un trabajador puede dejar de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las Dependencias, por la conclusión del término o de la obra que originó su expedición.

#### 2) Ley Federal del Trabajo (criterio sobre el trabajo temporal)

Esta ley, en su artículo 35, contempla la existencia de dos clases de relaciones de trabajo que pueden ser para obra o tiempo determinado, o por tiempo indeterminado, y agrega que a falta de estipulación expresa, la relación de trabajo será considerada por tiempo indeterminado, y por su parte el artículo 36 ordena, que la contratación para una obra determinada, solo es posible cuando así lo exija su naturaleza, y el artículo 37, señala que -

la contratación para un tiempo específico es factible cuando así lo exija la naturaleza del trabajo - que se va prestar.

Este ordenamiento legal en su numeral 39, establece un criterio jurídico que se ha venido sustentando como esencial en la contratación temporal, que consiste, en que si una vez que haya concluido el término pactado en la contratación subsiste la materia del trabajo, la relación de trabajo quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure esa circunstancia, quedando obligado el patrón, en caso de una demanda laboral, no solamente a probar que ha concluido el contrato temporal a tiempo fijo, sino que también deberá probar que la materia de trabajo ha dejado de existir.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que como la legislación burocrática es omisa respecto de nombramientos por tiempo fijo, cuando fenecido el término pactado, subsiste la materia del trabajo, en estos casos procede aplicar supletoriamente el artículo 39 de la Ley Laboral, que complementan el artículo 12 de la Ley Estatutaria y, en consecuencia deben prorrogarse los efectos del nombramiento por todo el tiempo que perduren las circunstancias mencionadas.

Es necesario considerar que en los juicios que plantean los trabajadores temporales en contra de la Secretaría, además de probarse en el juicio que el trabajador fue contratado por una relación temporal para tiempo fijo u obra determinada, y que cobraba con cargo a las listas de raya de los trabajadores temporales, es necesario también probar que concluyó la materia del trabajo, o las cau-

sas que originaron la contratación, para que opere plenamente la causal prevista en el artículo 46 - - fracción II del Estatuto.

#### Bajas del personal.

El artículo 46 Estatutario establece las cau sales por las cuales pueden dejar de surtir efectos los nombramientos del personal, sin responsabilidad para las Dependencias.

- a) Renuncia.
- b) Abandono de empleo.
- c) Por conclusión del término o de la obra determinante de la designación.
- d) Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.

#### 1.- Renuncia.

En caso de renuncia del trabajador temporal, deberá procurarse que ésta no tenga una fecha anterior a la de la separación de su empleo, y que en la fecha señalada para que surta efectos, quede separado el empleado, pagándole los derechos y prestaciones derivados de su contratación hasta la fecha en que dejó el empleo, y en cuanto al texto, deberá razonarse, es decir, debe contener una motivación - del propio trabajador.

#### II.- Abandono de empleo.

El caso clásico de abandono de empleo, está previsto en los artículos 46, fracción I del Estatu to, en relación con el 23 de las condiciones genera les de trabajo, siendo el elemento primordial para-

generar el abandono, la falta injustificada del empleado a su trabajo durante 5 días laborales consecutivos. Además de la falta repetida, deberá hacerse constar el daño causado, ya que necesariamente - un trabajador por humilde que sea, al faltar más de 5 días ocasiona daños a la Secretaría, haciendo - constar en el acta, la falta del registro de su - asistencia.

Como la causal de abandono de empleo original la baja automática del trabajador debe tenerse cuidado al levantar el acta correspondiente que la ausencia de éste, no haya sido por una causa de - fuerza mayor como es una enfermedad, en la que no - solamente es válida la incapacidad que extiende el ISSSTE, sino que en algunos casos también tiene validez las que otorgan instituciones públicas como - el Hospital Civil, Hospital Rubén Leñero (Cruz Verde) Cruz Roja, teniendo cuidado de seguir el formato que se proporcionará para tal efecto.

Tampoco es causal de abandono de empleo, la prisión preventiva del trabajador o el arresto impuesto por autoridades administrativas, en estos casos procede únicamente la suspensión temporal de - los efectos del nombramiento.

También debe considerarse como abandono de - empleo, el abandono de 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 deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas. En estos casos el elemento generador de la causal, es el daño. El ejemplo que se usa es el de un trabajador encargado de una caldera de vapor, que por cualquier motivo abandona el servi-

cio aunque sea por un lapso corto, y que como consecuencia de ello se produzca la explosión de la misma.

### III.- Terminación de obras.

Para el caso de la terminación de las obras para las cuales fueron incorporados al servicio los trabajadores temporales, no ofrece problema ya que es el caso ideal de la conclusión de la materia del trabajo. Es conveniente, como antes se dijo, que la terminación de la obra ocinca con la fecha pactada en la relación de empleo.

### IV.- Incapacidad Física.

La incapacidad puede ser provocada o bien por una enfermedad no profesional, o bien por una enfermedad o riesgo profesional. Cuando el trabajador quede incapacitado parcialmente por alguna de las causas señaladas, independientemente de que se turne al ISSSTE la documentación respectiva para que se cubra al trabajador las prestaciones económicas a que tiene derecho, deberá de cumplirse con lo que disponen las Condiciones Generales de Trabajo y la Ley de la materia, procurando ocuparlo en labores que estén de acuerdo con la situación física resultante del riesgo sufrido.

Los casos contemplados en estas fracciones son importantes porque no se requiere de la resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que cause baja el trabajador; en las demás fracciones contempladas el numeral anterior, si es necesaria la previa autorización del mencionado Tribunal.

## 5.- CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.

Es el instrumento jurídico por medio del cual la relación obrero-patronal, queda constituida en cuanto a diversas prestaciones no estipuladas en la Ley; no obstante lo anterior, el Artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo, nos define al perceptuar:

ARTICULO 386.- "Contrato Colectivo de Trabajo, es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos".

Analizando la anterior definición, encontramos la problemática jurídica de los trabajadores de los Sistemas de Agua Potable; administrados por Juntas Federales de Aguas.

Las relaciones laborales, de los trabajadores de las Juntas, se rigen por la Ley Federal del Trabajo, según se desprende del inciso "H" del Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial el 28 de noviembre de 1964, por el Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable; "este inconstitucional", por su Contratos colectivos de trabajo y por más disposiciones diversas; caso este en verdad suigeneris, ya que los trabajadores de las Administraciones Directas son consideradas como empleados de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y su relación de trabajo se rige por la Ley Reglamentaria del Apartado "B" de la Constitución Federal, así como por las Condiciones Generales de Trabajo de la misma Secretaría.



Lo anterior, ha dado origen a que los trabajadores de las Juntas luchen para que se les reconozcan los mismos derechos y prestaciones que tienen los de las Administraciones Directas, lo cual - consideramos de verdadera justicia, por razón de - que ambos grupos de trabajadores prestan servicios - homogéneos, bajo el mismo acto de servicio público.

**Pregunta:** Queda flagrantemente nugatorio el Artículo 117 de la Ley Federal del Trabajo, en perjuicio de los trabajadores de una Junta Federal de Agua Potable, al no recibir reparto de utilidades?

**Respuesta:** No, dicho Artículo no queda nugatorio, - sino resulta una burla incalificable a la dignidad humana y es bejatorio de los - - principios establecidos en el Artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo.

De la mayerútica en cuestión, se advierte que los organismos que no son administraciones directas (ni tampoco los que son), no quedan comprendidos en las excepciones prescritas por la Fracción V del Artículo 126 de la Ley en estudio; ya que una Junta - Federal de Agua Potable, no tiene el carácter de organismo descentralizado en virtud de que dichos organismos, no se crean por Ley del Congreso de la - Unión, ni tampoco por decreto del Ejecutivo Federal como lo preceptúa el Artículo 2° de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal, sino que una Junta Federal de Agua Potable se crea como ya quedo explicado anteriormente en el Capítulo 1 Numeral 5 de este trabajo.

CAPITULO IV.- LEGISLACION LABORAL QUE SE APLICA A -  
LOS TRABAJADORES DE LOS SISTEMAS DE -  
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.

1.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Nos dice el maestro Trueba Urbina que: (19)-  
"En el proceso de formación y en las normas de dere  
cho mexicano del trabajo y de la previsión social -  
tiene su origen la teoría integral, así como en la -  
identificación y fusión del derecho social en el Ar  
tículo 123 de la Constitución de 1917, por lo que -  
sus normas no sólo son proteccionistas sino reivin-  
dicatorias de los trabajadores, en el campo de la -  
producción económica y en la vida misma, en razón -  
de su carácter clasista. Nacieron simultáneamente -  
en la Ley Fundamental el derecho social también na-  
ce con el derecho agrario en el Artículo 27, de don  
de resulta la grandiosidad del derecho social como-  
norma genérica de las demás disciplinas, especies -  
del mismo en la Carta Magna".

Nos sigue diciendo el maestro Trueba Urbina,  
en su obra citada, que, en la interpretación econó-  
mica de la historia del Artículo 123, la Teoría In-  
tegral encuentra la naturaleza social del derecho -  
del trabajo en el campo de la producción económica-  
y en toda prestación de servicios, así como su fin  
alidad reivindicatoria, todo lo cual se advierte en-  
la dialéctica de los constituyentes de Querétaro, -  
creadores de la Primera Carta de Trabajo en el mun-  
do. A partir de esta carta nace el derecho Mexicano  
del Trabajo y proyecta su luz en todos los continen-  
tes".

(19).- Trueba Urbina, Obra Citada.- Página 205.

En otra parte, del objeto de la teoría integral nos dice el maestro Trueba Urbina: "Que la teoría integral explica la teoría del Derecho del Trabajo para sus efectos dinámicos como parte del Derecho Social y por consiguiente como un orden jurídico dignificador, protector y reivindicador de los que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales, para alcanzar el bien de la comunidad obrera, la seguridad colectiva y la justicia social que tiende a socializar los bienes de la producción". En la explicación de la teoría integral del Derecho del Trabajo que nos dice el maestro Trueba Urbina, en el punto 3° de su resumen, en la Nueva Ley Federal del Trabajo, nos dice: "El derecho Mexicano del Trabajo contiene normas no sólo proteccionista de los trabajadores, sino reivindicatorias, que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que proviene del régimen de explotación capitalista".

"La teoría Integral es, pues, fuerza impulsora de la más alta expresión jurídica revolucionaria de la dinámica social del Artículo 123 de la Constitución de 1917, en el presente y en el futuro. Está fortalecida por la ciencia y la filosofía que se desenvuelven en la vida misma en cuya integración de bienestar social los grupos humanos débiles pugnan por alcanzar la socialización de la propia vida y de las cosas que se utilizan para el progreso social, identificándose así con la clase obrera".

La Teoría Integral tiene como finalidad la protección de los trabajadores del Estado, por lo que, cabe mencionar que el Artículo 123 del Apartado B) de nuestra Constitución no se aplica en su integridad a todos los trabajadores del Estado, ya --

que, existen empleados que no gozan de la tutela ju  
rídica del Derecho Burocrático.

## 2.- ANALISIS DEL APARTADO "A"

El Artículo 123 de nuestra Constitución Política, regula las relaciones de trabajo de los obreros, así como también de los trabajadores al servicio del Estado, los primeros de ellos en el Apartado A) y a los segundos en el Apartado B).

"En la memorable sesión del 23 de enero de 1917, nos manifiesta el Dr. Trueba Urbina, (20) se discutió y aprobó por la Asamblea Legislativa de Querétaro, el texto del Artículo 123 por 173 ciudadanos Diputados Constituyentes, como parte integrante de la Constitución Social, bajo el rubro DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL, que origina el Estado de Derecho Social con garantías sociales para los trabajadores, frente a la Constitución Política con otro capítulo formado con las garantías individuales y la organización de los poderes públicos, - legislativo, Ejecutivo y Judicial, que integran el moderno Estado Político.

El dictamen que motivó la creación del Artículo 123, es la recopilación de las aspiraciones de un pueblo, muy particularmente de los trabajadores desamparados y que se habían lanzado a la revolución a fin de conseguir mejores prestaciones sociales.

"Fué así como nació este Artículo que protege no sólo el trabajo económico, nos dice el maestro Trueba Urbina (21) el que se realiza en el cam-

(20).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Pág. 104, 1a. Edición.

(21).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Pág. 108, 1a. Edición.

po de la producción económica, sino el trabajo en general, el de los empleados comerciales, artesanos, domésticos, médicos, abogados, artistas, deportistas, técnicos, etc., la grandiosidad del Derecho Mexicano del Trabajo, nos sigue diciendo el maestro, radica precisamente en que protege por igual a todos los que presten un servicio a otro viven de su trabajo; consigna derechos sociales para la reivindicación de la clase trabajadora que al ser ejercidos por ésta no solo transformarán las estructuras económicas socializando los bienes de la producción, sino impondrán las bases para hacer extensivas la seguridad social a todos los hombres, al amparo del humanismo proletario que se deriva del mencionado precepto social".

### 3.- ANALISIS DEL APARTADO "B"

Los trabajadores al Servicio del Estado, no quedaron incluidos dentro del Artículo 123, sufriendo con ello una marginación jurídica por no haber estado comprendidos dentro del derecho del trabajo, por estar concebidos como parte del Estado y que inclusive se ubicaban dentro del campo del derecho Civil.

"A partir del nacimiento del Artículo 123 en que se crearon derechos en favor de los empleados - tanto privados como al servicio del Estado, nos dice el maestro Trueba Urbina, (22) estas teorías fueron recogidas por las leyes locales del trabajo, si más que a partir de la Ley Federal del Trabajo de 1931 EQUIVOCADAMENTE se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del Derecho Administrativo; sin embargo, el Artículo 2º de la mencionada Ley, fué modificado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938 por el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año"

Posteriormente, en el año de 1941 se siguen los mismos principios a excepción del concepto de empleado de confianza, cuya nómina fué aumentada.

La lucha política de los burócratas originó que este Estatuto se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la Constitución, por lo

(22).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Pág. 175, 1a. Edición.

que el Artículo 123, por reforma constitucional del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año, quedó integrado por dos apartados (23). El apartado A) para los trabajadores y el Apartado B) para los servidores del Estado. Más tarde, el Estatuto de los Trabajadores del Estado pasó a ser Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicándose en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963, siguiendo los mismos lineamientos en su técnica legislativa.

A partir de esta Ley, se desprende que el empleado público o burócrata está sujeto a diferentes prestaciones jurídicas que el empleado privado. Esta diferencia es muy superficial, porque en lo esencial, en lo eminentemente protector, son de un contenido semejante y en donde radican las diferencias es en las Leyes reglamentarias de cada uno de los Apartados del citado Artículo 123 Constitucional.

(23).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Pág. 177, 1a. Edición.



## C O N C L U S I O N E S .

I.- Los convenios de cooperación que la Secretaría celebra con los Gobiernos de los Estados y los Municipios respectivos, deben en observancia a lo dispuesto por la Fracción V del Artículo 36 de la Ley Federal de Aguas, citar lo dispuesto por el Artículo 1o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que en las Cláusulas del Convenio, se omite mencionar la relación jurídica, por lo que se registrarán los trabajadores de las Juntas Federales de Agua Potable que administran los Sistemas construídos por la Secretaría. Es así, que se advierte el sentido detractor que se le dá al Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en perjuicio de los trabajadores.

II.- Considerando que, son personas morales la Nación, los Estados, los Municipios, desde el punto de vista jurídico por lo que resulta que, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, así como los Estados y Municipios que celebran tales convenios, son personas morales, cuyas actividades corresponde al sector público y las Juntas Federales de Agua Potable, creadas de acuerdo con las facultades otorgadas a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en los Artículos 34 y 36 de la Ley Federal de Aguas, en relación con lo que disponía la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria, ya derogada. Dando origen sin lugar a duda a entender que el régimen de la relación laboral que debe existir entre los trabajadores de un sistema de agua potable administrado por una Junta Federal, es el establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no por la Ley Federal del Trabajo, ya que la Junta es un órgano administrador de los servicios que el sector pú-

blico debe prestar al pueblo, llámese este Gobierno Federal, Estatal o Municipal.

III.- El Artículo 34 de la Ley Federal de Aguas dice: "Los sistemas construídos total o parcialmente con fondos, aval o garantía del Gobierno Federal, serán administrados por la Secretaría directamente o en la forma que ésta determine en cada caso, entregándose a los Ayuntamientos cuando el Gobierno Federal haya recuperado las inversiones que tengan este carácter, o se hayan extinguido las correspondientes obligaciones avaladas o garantizadas".

a).- Pues bien, si la Secretaría lo administra directamente, los trabajadores del Sistema quedan sujeto al régimen laboral de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del Artículo 1o. de dicha Ley.

b).- Si lo administra a través de una Junta Federal, los trabajadores del Sistema quedan sujetos al régimen de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del Artículo 1o. del mismo ordenamiento legal, independientemente de que el Reglamento de Juntas Federales de Agua Potable, expresa que la Ley aplicable a los trabajadores de las Juntas, será la Ley Federal del Trabajo, pero dicho Reglamento es inaplicable e inconstitucional, en virtud de no estar firmado por el C. Titular de la S.R.H. ni por el Presidente de la República; careciendo por ello de validez por no reunir los elementos esenciales del acto jurídico.

c).- Si el Gobierno Federal llega a recuperar la inversión federal o se extinguen las correspondientes obligaciones avaladas o garantizadas por

el mismo, entonces la Secretaría tendrá que entre-  
gar el sistema y la administración del mismo a los  
representantes del Ayuntamiento; y por lo que, sin-  
perjuicio de lo dispuesto por el Artículo 41 de la  
Ley Federal del Trabajo, los trabajadores del siste-  
ma se deben encontrar en su relación laboral, suje-  
tos al régimen de la Ley de los Trabajadores al Ser-  
vicio del Estado, con independencia de lo dispuesto  
por el Artículo 746 de la Ley Federal del Trabajo.

IV.- Debemos entender que los elementos inte-  
grantes del Estado entre otros son: Gobierno, pue-  
blo y territorio y en lo concerniente al primero, -  
las normas que lo rigen cuando este actúa con tal -  
carácter, serán de derecho público, ya sea que lo -  
haga a nivel federal, estatal o municipal y por lo -  
mismo, no puede substraerse a la observancia de las  
leyes que regulan las atribuciones y actividades -  
del sector público y concretamente, menos puede con-  
travenir lo dispuesto por la Fracción X del Artícu-  
lo 73 de la Constitución Política de los Estados -  
Unidos Mexicanos.