



210  
29

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
A R A G O N

ESTUDIO SOBRE LA  
INCONSTITUCIONALIDAD DEL  
ARTICULO PRIMERO DE LA LEY  
FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL  
SERVICIO DEL ESTADO, DERIVADA DE  
SU APLICACION A LOS ORGANISMOS  
PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

GERARDO LOPEZ CHAVEZ

ASESOR: LIC. FRANCISCO OROZCO VERA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO, 1993.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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 está 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.

**ESTUDIO SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DERIVADA DE SU APLICACION A LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.**

**I N D I C E**

**PRESENTACION**

**CAPITULO PRIMERO**

**LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

I.- ANTECEDENTES . . . . .	1
A) ASPECTOS GENERALES . . . . .	1
B) EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO DE 1917 Y EL ARTICULO 123 . . . . .	7
C) PRIMEROS NORMATIVOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO . . . . .	19
D) NACIMIENTO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL . . . . .	28
II.- LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN LA ACTUALIDAD. . . . .	33
A) CONTENIDO . . . . .	33
B) DEFECTOS . . . . .	36

**CAPITULO SEGUNDO**

**LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

I.- INTRODUCCION . . . . .	38
II.- CONCEPTO . . . . .	41
III.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, CON RELACION A LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA Y PARAESTATAL . . . . .	44

IV.-	LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS . . . . .	49
	A) CONCEPTO . . . . .	49
	B) FORMAS DE CREACION . . . . .	54
V.-	LA EMPRESA PUBLICA . . . . .	62
	A) NOCION . . . . .	62
VI.-	LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES . . . . .	68
VII.-	IMPORTANCIA DE ESTE CAPITULO . . . . .	75

**CAPITULO TERCERO**

**ANALISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

I.-	NOCIONES PRELIMINARES . . . . .	83
II.-	EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO . . . . .	89
III.-	ADICION DE LA FRACCION XXXI AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, RESPECTO DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS. . . . .	95
IV.-	LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS. . . . .	104
V.-	INTERPRETACION OBJETIVA DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SU CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD . . . . .	111
VI.-	EJECUTORIAS SUSTENTADAS POR LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, RELATIVAS AL TEMA CUESTIONADO EN ESTE TRABAJO. . . . .	134
	CONCLUSIONES. . . . .	140
	BIBLIOGRAFIA . . . . .	145

## P R E S E N T A C I O N

La gran diversidad de normas jurídicas dan lugar a diferentes interpretaciones, pero en ocasiones las mismas provocan situaciones antagónicas. En este caso se encuentra el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, al incluir en su contenido a los organismos Públicos Descentralizados. Es por eso que, la finalidad de este trabajo consiste en un estudio sobre la inclusión de dichos entes en el precepto señalado; puesto que del análisis e interpretación que del mismo se hace, dependerá la mejor aplicabilidad de su contenido y esencia.

Con el análisis pormenorizado que realizaremos, se pretende demostrar que dicho dispositivo, contraviene normas constitucionales; ya que su aplicación a diferentes controversias laborales, entre los citados organismos y sus trabajadores, ha dado origen a una serie de circunstancias de tipo competencial

Por tal motivo, la intención de este sumario es, proponer que sea reformado el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, emitiéndose otro, en un sentido más concreto, en el que se señale específicamente a los órganos gubernamentales que regule dicha ley, y sustrayendo del mismo a los Organismos Públicos Descentralizados.

La anterior pretensión se enfoca a las ventajas que traería dicha reforma como son: definir concretamente el régimen de aplicación de la Ley Burocrática y por consiguiente, determinar la competencia específica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Dando lugar a la economía y celeridad, para hacer posible lo establecido en el segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Carta Magna; sin olvidar que también habría aspectos sustantivos que en cierta forma cambiarían por esta propuesta.

Ahora bien, las investigaciones realizadas para nuestro tema, revisten esencialmente de tres ramas del derecho que son: laboral, administrativa y constitucional, de cuya conjugación dará la pauta para lograr que las bases y fundamentos de nuestros razonamientos sean convincentes.

Asimismo, incluimos criterios jurisprudenciales, emitidos por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de dar mayor sustento legal a las consideraciones que se manifiestan.

Esperando con este sencillo trabajo, lograr el objetivo propuesto, señalado en párrafos anteriores.

**C A P I T U L O   P R I M E R O****LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO  
DEL ESTADO.****I.-A N T E C E D E N T E S****A) ASPECTOS GENERALES.**

Todo Estado dentro de nuestro planeta, cualquiera que sea su régimen político, tiene una Constitución como base fundamental de su organización.

De igual manera, el Estado Mexicano, manifiesta a través de su Ley Fundamental, los principios sobre los cuales se estructura toda la organización socio-política de la nación; establece la división de poderes, los organiza y les otorga sus competencias, contempla además, un capítulo especial sobre las garantías individuales.

La Constitución Mexicana, no es un cuerpo normativo estático, inmutable e intransformable; por el contrario, es norma que se modifica de acuerdo con los cambios de la realidad social.

La Constitución Mexicana de 1917, es hoy en día la misma y a la vez muy diferente de aquella que fue promulgada el 5 de febrero del mismo año. Se dice que es la misma, porque sus principios esenciales, su constitución jurídica y política

fundamentales, no se han alterado; sin embargo se afirma que es diferente, en cuanto a que el Estado Mexicano ha sufrido una serie de cambios, tales como: el número de habitantes principalmente, de aquella época a la actual; de una sociedad agrícola a una semi-industrial; de sus precarios sistemas de comunicación a los más modernos y avanzados; de la existencia de caudillos al régimen de las instituciones. Luego entonces, la Constitución Mexicana, se ha venido reformando, de acuerdo con la evolución que ha presentado el país en su desarrollo socio-económico-político, y hasta el año de 1990 sus reformas contaban más de 350.

Ahora bien, desde 1917, hasta nuestros días, la situación laboral en México, ha sido causa de grandes especulaciones jurídicas. Una enorme campaña propagandista y la cotidiana acción del Estado, así como del capital y del trabajo han originado estas situaciones, y cuando los intereses respectivos están en conflicto surge la problemática laboral.

En lo que hace al Derecho del Trabajo, con que comúnmente se denomina a los aspectos laborales en México, en él está definida la situación del trabajador, el patrón, así como la del Gobierno, en cuanto a los lineamientos prescritos por los artículos 3o., 5o. 115 y 123 de nuestra Constitución.

Por consiguiente, el ejercicio de los derechos y prerrogativas establecidas en la Constitución de 1917, debe



ajustarse a la letra de cada artículo y más aún, a sus respectivos antecedentes que obligaron al voto aprobatorio otorgado por la Asamblea Constituyente que las consagró.

Por tal motivo es conveniente, aunque sea de manera breve, realizar un análisis sobre el nacimiento del Derecho Laboral en México para contar con un panorama jurídico que nos sirva de antecedente a los estudios sobre temas específicos a los que nos dedicaremos en los capítulos siguientes, apoyándonos en este sentido sobre las aportaciones y criterios de doctrinarios especializados en la materia.

Tal apreciación la haremos a partir de la Revolución de 1910, que se da inicialmente como un movimiento político; haciendo la aclaración de que no retrocedemos a épocas anteriores a esta fecha, no porque no sean trascendentales estos acontecimientos; puesto que, en la Constitución de 1857 ya se contemplaba dentro de las garantías individuales el derecho al trabajo; pero en contraposición a lo anterior, el contrato de trabajo se regulaba por las disposiciones, del Código Civil de 1884, teniendo las mismas una íntima relación con las leyes penales, sancionadoras de los actos que alteraban la paz pública, aún cuando el hecho se diera a título de reivindicaciones del trabajador, como en el caso de las huelgas, circunstancias en las que se apoyarían algunos movimientos registrados en los primeros años de este siglo, como son los de Río Blanco en Veracruz, Cananea en Sonora,

Nogales y Santa Rosa, porque cualquiera que haya sido la razón, así como el desarrollo de esos acontecimientos, debemos observarlos como los inicios de inquietudes contra la injusticia que operaba en esa época. Es por eso que consideramos que a partir de la Revolución Mexicana, se inicia ese movimiento de las clases sociales desprotegidas como eran: los obreros y los campesinos que buscaban un cambio a su situación. A este respecto el licenciado Euquerio Guerrero, expresa lo siguiente: "Después de 1910, empieza a surgir un movimiento en este sentido, principalmente en la provincia, pues entre otras entidades, en Veracruz, Yucatán, Coahuila, aparecen leyes o proyectos como el de Zubarán de 1915; pero es hasta la Constitución de 1917, cuando se inicia formalmente la legislación del trabajo en México".(1)

Por su parte y en concordancia con lo transcrito, el maestro Mario de la Cueva, nos ilustra de la siguiente manera "... los hombres despertaron por tercera vez, después de la guerra de independencia y de la revolución liberal y se prepararon para la que sería la Primera Revolución Social del Siglo XX".(2)

Por su parte el jurista mexicano Jorge Carpizo, señala que las causas que dieron margen al movimiento social de principios de este siglo son:

1) Guerrero, Euquerio.- Manual de Derecho del Trabajo, 17a. Edición, Ed. Porrúa, 1990, pág. 23.

2) Cueva, Mario de la.- El Nuevo Derecho del Trabajo, Tomo I, 12a. Edición, Ed. Porrúa, 1990, pág. 43.

- 1.- El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Constitución.
- 2.- El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dio por resultado la deplorable situación del campesino y del obrero.
- 3.- La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros
- 4.- El gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente.
- 5.- La inseguridad jurídica en que se vivió, donde el poderoso todo lo pudo y al menesteroso la ley le negó su protección.
- 6.- El uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.
- 7.- Haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres a hijos, de generación en generación.
- 8.- Intransigencia política que se presentó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el período 1910-1916".(3)

Los sucesos entre los años de 1911 a 1913, tales como los gobiernos de Francisco León de la Barra y de Francisco I.

3) Carpizo, Jorge.- La Constitución Mexicana de 1917, 6a. Edición, Ed. Porrúa. 1983, pág. 29.

Madero, así como la traición militar de Victoriano Huerta, dieron lugar a que el pueblo mexicano en defensa de su ley fundamental, su sistema federal y de la legitimidad de sus gobernantes y, junto con el gobernador de Coahuila, Don Venustiano Carranza con su Plan de Guadalupe, configuraran los propósitos de la lucha por el restablecimiento de la vigencia de la constitución violada.

Con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, se dio nacimiento al movimiento constitucionalista, el cual desconoció a los Poderes Federales, asimismo Carranza se constituyó en Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Presidente interino del Poder Ejecutivo, hasta que fuera posible convocar a elecciones a un Congreso Constituyente que incorporara al régimen jurídico-político las ideas de la revolución, entregando hasta entonces el poder a quien resultara electo.

Ante la situación de emergencia que provocó la separación de los grupos revolucionarios, el Primer Jefe del Ejército expidió un decreto en Veracruz, el día 12 de diciembre de 1914, en el que hacía adiciones al Plan de Guadalupe, dándole a éste un matiz social y ya no solamente político como lo fue en su origen, declarándolo vigente.

Posteriormente, con fecha 14 de septiembre de 1916, Don Venustiano Carranza, decretó nuevas reformas al Plan de

Guadalupe, cuyo objeto fundamental era convocar la reunión de un Congreso Constituyente, para que éste hiciera un estudio minucioso sobre las reformas políticas que debían hacerse a la Constitución, en donde el Pueblo Mexicano a través de los representantes que designara, expresara de una manera indubitable su voluntad. En este sentido el expresidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado sostiene: "Fueron las Adiciones del Plan de Guadalupe el acto político de Carranza que le confirió el liderazgo ideológico e institucional de la Revolución Mexicana, pues ellas recogieron en admirable síntesis las diversas banderas de lucha de los grupos revolucionarios y señalaron el camino de su sistematización en un régimen jurídico, garante de las demandas populares que habían nutrido la lucha armada".(4)

#### **B) EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO DE 1917 Y EL ARTICULO 123.**

El triunfo de la Revolución Mexicana produjo como consecuencia inmediata, que Don Venustiano Carranza convocara al Pueblo Mexicano a través de los decretos emitidos previamente - los que se han señalado en el inciso anterior- para que se eligiera un Congreso Constituyente, el cual quedó

---

4) Madrid Hurtado, Miguel de la .- Estudios de Derecho Constitucional, 3a. Edición, Ed. Porrúa, 1986, pág. 56.

establecido el día primero de diciembre de 1916, en donde hizo entrega el Primer Jefe del Ejército y encargado del Poder Ejecutivo, el proyecto de Constitución al Supremo Poder Constituyente.

En este sentido el maestro Trueba Urbina manifiesta: " Es cierto que en el proyecto no aparece ningún capítulo de reformas sociales, sino fundamentalmente de carácter político; pero esto obedeció al criterio tradicionalista de los abogados que redactaron, por encargo de Don Venustiano Carranza, las reformas a la Constitución Política de 1857, esto es, se siguió el mismo corte de ésta, con la circunstancia de que el Primer Jefe reiteró su credo revolucionario en el sentido de dejar a cargo de las leyes ordinarias todo lo relativo a reformas sociales..."(5)

Aunque si bien es cierto, que dicho proyecto tenía un matiz político, como afirma el doctrinario cuya transcripción antecede, no menos lo es, que dicho movimiento revolucionario tuvo su origen en las injusticias que se cometían en el campo, en las minas, los talleres. las fábricas e incluso en el comercio, siendo por lo tanto una consecuencia de estos la revolución, realizada por aquellas clases débiles que reclamaron el reconocimiento de sus derechos. A este respecto

---

5) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo, 3a. Edición, Ed. Porrúa, 1975, pág. 33.

el catedrático Mario de la Cueva nos dice: "según las crónicas de la época, el proyecto de constitución produjo una profunda decepción de la Asamblea, pues ninguna de las grandes reformas sociales quedó debidamente asegurada: el artículo 27 remitía la reforma agraria a la legislación ordinaria y la fracción X del artículo 73 se limitaba a autorizar al Poder Legislativo para regular la Materia del Trabajo. En el artículo quinto de la Carta Fundamental, los redactores del Proyecto agregaron un párrafo al precepto correlativo a la vieja constitución, limitando a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo".(6)

Pero como atinadamente señala el jurista Miguel Cantón, no era culpa de Carranza, ya que éste no formuló el proyecto, sino de sus abogados, quienes poseían criterios formalistas y que no podían considerar algunos nuevos aspectos dentro de la Constitución.

Por tal motivo, señalaba el congresista Félix F. Palavicini, que la Constitución de 1857, requería de innumerables reformas, pero dándose el caso de que ya habían sido electos los diputados que les correspondían a cada Estado, estos podían discutir y aprobar una nueva Constitución, lo que así se hizo.

---

6) *Ob. Cit. pp. 47-48.*

Al quedar establecido el Constituyente de Querétaro, se iniciaron los trabajos, cuya duración se había pronosticado por un tiempo de dos meses. El proyecto presentado para su discusión no siguió un orden, debido a que en cada ocasión se señalaba aquello que iba a analizarse. Son importantes todos los debates llevados a cabo por la Gran Asamblea, puesto que ilustran sobre la formación directa del contenido de nuestra Carta Magna; sin embargo, en lo que a nosotros respecta, por la naturaleza de esta investigación, sólo tomaremos aquellos temas discutidos respecto de la creación de los artículos 5o. y 123, de los que hacemos algunas transcripciones en las que se observa que las medidas ahí tomadas y plasmadas iban encaminadas a la protección del derecho al trabajo; tanto en su carácter de garantía individual, como el de una garantía social, cuyo nacimiento surgió a la vida jurídica del Estado Mexicano.

Cabe aclarar que, antes de la creación del artículo 123 por el Constituyente, algunos gobernadores y jefes militares constitucionalistas dictaron leyes en los diferentes Estados de la República, que contemplaban aspectos laborales y que las mismas, posteriormente vinieron a conformar los antecedentes del precepto citado, entre las que podemos señalar:

- 1.- Ley del 23 de agosto de 1914, de Alberto Fueste D. en el Estado de Aguascalientes.



- 2.- Decreto del 15 de septiembre de 1914, de Eulalio Gutiérrez en San Luis Potosí.
- 3.- Decreto de 19 de septiembre de 1914, de Luis F. Domínguez en Tabasco.
- 4.- Decreto del 2 de septiembre de 1914, dado por Manuel Diéguez en Jalisco.
- 5.- Decretos del 7 de octubre de 1914, y 28 de diciembre de 1915, expedidos por Manuel Aguirre Berlanga en Jalisco.
- 6.- Decreto del 4 de octubre de 1914 dado por Manuel Pérez Romero en Veracruz.
- 7.- Ley del 19 de octubre de 1914, promulgada por Cándido Aguilar en Veracruz.
- 8.- Leyes del 14 de mayo y 11 de diciembre de 1915 expedidas por Salvador Alvarado en Yucatán.
- 9.- Proyecto de Ley para el Distrito Federal elaborado en abril de 1915, por Rafael Zubarán Capmany.
- 10.- Decreto del 28 de septiembre de 1916, expedido por Gustavo Espinosa Mireles en Coahuila.

En otro orden de ideas, si bien es cierto que los normativos descritos con antelación son un antecedente del primigenio artículo 123; sin embargo, debemos tener en cuenta que realmente el origen de ese numeral lo fue el artículo quinto, en cuanto al proyecto que de éste se presentó el día 26 de diciembre de 1916.

Lo anterior se establece debido a que, la comisión encargada de elaborar el proyecto incluyó en ese quinto numeral, una serie de derechos laborales, que los asambleístas consideraron que no era conveniente que tal dispositivo las contemplara. De ahí que el dictamen presentado diera lugar a una gran polémica; ya que la mayoría de los congresistas estimaron que lo correcto fuese que el contenido de ese proyecto se contemplara en un capítulo especial, originando con la citada proposición un nuevo título en la Carta Magna.

En ese debate fueron varios los oradores que se pronunciaron por la inclusión de los derechos laborales en la Constitución. Creemos pertinente denotar el discurso pronunciado por el diputado Froylán Manjarrez, quien representaba al Estado de Puebla:

*"Pues bien, yo estoy de acuerdo, por lo tanto, con la iniciativa que ha presentado mi apreciable y distinguido colega, el señor Victoria; yo estoy de acuerdo con todas esas adiciones que se proponen; más todavía: yo no estaría conforme conque el problema de los trabajadores, tan hondo y tan intenso y que debe ser la parte en que más fijamos nuestra atención, pasara así solamente pidiendo las ocho horas de trabajo, no; creo que de ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención y si se quiere, no un artículo, no una adición sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna. Yo no opino como el señor Lizardi, que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias, cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros; no señores. ¿Quién nos garantiza que el Nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantiza que el Nuevo Congreso, por la evolución natural, por la marcha natural, el Gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservadurismo? ¿Quién nos garantiza que ese Congreso General ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas? No señores, a mí no me importa que esta Constitución*

*esté o no dentro de los moldes que previenen jurisconsultos, a mí no me importa nada de eso a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de estos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y los (sic) demás no lo tengamos en cuenta, pero repito, señores diputados, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5o., es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios".(7)*

De esta transcripción se puede observar que el precursor de la idea de introducir un nuevo capítulo para proteger todos los derechos inherentes a la clase trabajadora fue precisamente la iniciativa tomada por el diputado Manjarrez. En esta misma sesión, Héctor Victoria, diputado-obrero por el Estado de Yucatán, plasmó en su discurso la idea fundamental del artículo 123, como lo apunta el maestro de la Cueva, al hablar de la necesidad de fijar las bases constitucionales obreras en la legislación futura, esta medida era para que posteriormente las legislaturas locales expidieran las leyes de trabajo.

---

7) *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-17, Tomo I, Biblioteca H. Cámara de Diputados, pp. 677-713.*

Establecidas las principales cuestiones laborales que interesaban a los integrantes del constituyente, dio paso a que se formara una comisión que se encargara de elaborar un proyecto en el que se incluyeran todos los aspectos obreros que anteriormente se habían incluido en el proyecto del artículo quinto, a fin de que con toda amplitud se pudiera presentar un título especial que las consagrara.

Después de las acaloradas polémicas sobre esta materia, por fin el 23 de enero de 1917, fecha en que se llevó a cabo el cuarto y último debate sobre las bases que integrarían el artículo 123 Constitucional, la Comisión encargada de redactar lo relativo a este asunto presidida por el General Francisco J. Múgica, presentó el proyecto, el cual fue discutido y aprobado en esta sesión, dando origen a un capítulo más en la Carta Magna.

El precepto inicialmente contó de treinta fracciones, de donde para nosotros, en relación a la presente investigación tienen relevancia el primer párrafo, así como la fracción XX en atención a lo siguiente:

En el proemio se dispuso que sería el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales, quienes habrían de expedir las leyes sobre el Trabajo. El congreso lo haría respecto del Distrito Federal, lo que no sucedió. En cuanto a las Entidades Federativas, la convicción de reservar a estos la facultad de

legislar en dicha materia, obedeció a que las mismas requerían de reglamentaciones diferentes de acuerdo a sus propias necesidades, siempre y cuando no contravinieran el orden constitucional, observación señalada en la exposición de motivos del citado artículo.

Asimismo, ese concepto de "Bases Sigüientes" vino a sustentar la idea de que el 123 representa el punto de partida de los derechos sociales, lo que significa que no se podrán conceder derechos inferiores a los marcados en este precepto fundamental.

Por otra parte, respecto de la fracción XX que consagró la formación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, integradas por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, así como de uno que representará el Gobierno y cuyo objeto de los mismos al actuar en órgano colegiado sería el de dirimir los conflictos o diferencias suscitadas entre el capital y el trabajo.

De manera ilustrativa señalamos lo ocurrido en ese último debate de 23 de enero de 1917, al tratarse el tema de la formación de las autoridades del trabajo, en donde el diputado veracruzano Carlos L. Gracias hizo la siguiente manifestación:

*"Deseo exponer la duda que tengo acerca de cómo y cuándo se integran los Tribunales de Conciliación y Arbitraje; si estos tienen un carácter permanente, o solamente han de integrarse con motivo de algunas dificultades obreras. Se que en Yucatán estos*

tribunales son permanentes; por tanto los consideraría yo un cuerpo oficial que sostiene la autoridad o el Gobierno. En Veracruz estos tribunales y estos consejos son resultado de las dificultades obreras, es decir, se integran accidentalmente. Desearía que la Comisión hiciera constar cual es su parecer a este propósito"

*El Presidente de la Comisión contestó:*

"Como ya en el seno de la Comisión esto; algún ciudadano diputado se acerco a nosotros para preguntarnos que cómo iban a ser estos consejos de conciliación, si permanentes o accidentales; la Comisión creyó que era mejor dejar a la reglamentación de cada Estado esta facultad, con el objeto de que se pusieran consejos permanentes o accidentales según lo que pudiera tener mejor resultado".(8)

Con lo anterior podemos entender que las autoridades del trabajo denominadas expresamente en esta fracción como Consejos, tendrían un carácter permanente o accidental, de acuerdo a los resultados que pudieran tener, aunado a ello la disposición impuesta en cuanto a las facultades de los Estados para legislar en la rama laboral.

No pasa inadvertido lo que en párrafos anteriores se dijo, que la pauta del primigenio 123 la dio precisamente el artículo quinto, el cual en la misma sesión del 23 de enero de 1917 se elevó al rango de garantía individual.

Para concluir este inciso, es oportuno hacer mención de que, como manifestamos en líneas anteriores, no estaba

8) Gracidas, Carlos L.- Esencia Imperativa del Artículo 123 Constitucional, Unión Linotipográfica de la República Mexicana, 1948, pág. 94.

dentro de los plánes de Don Venustiano Carranza el crear un artículo en la Constitución sobre los Derechos de los Trabajadores. Sin embargo, el espíritu proteccionista de la clase obrera, defendido por el Constituyente glosó en el 123, que nació a la vida jurídica del Estado Mexicano con un contenido social y como afirman destacados autores especializados en el ramo, tuvo la gracia de ser la primera disposición constitucional de esa naturaleza en el mundo.

Es apropiado el comentario que al respecto hace el licenciado Miguel Lanz, quien fuera catedrático de nuestra máxima casa de estudios: " Ha sido motivo de criticas por algunos juristas y políticos mexicanos el que en la Constitución se hayan consignado las disposiciones relativas a la previsión social y al trabajo, pues juzgan que estas materias deben ser reglamentadas en leyes de carácter general dictadas por el Congreso. A nuestro juicio, la critica es completamente infundada. Es cierto que las Constituciones el tipo clásico la americana se ocupan de preferencias en la organización política del país, en la creación de sus órganos y en fijar las facultades y relaciones jurídicas de ellos, pero hay asuntos no políticos de tan vital importancia en la actualidad que sí requieren figurar en la Ley Suprema, cuando menos la consignación de sus bases generales y de los principios fundamentales para que no puedan ser derogados por leyes secundarias. Y este es el caso por lo que concierne a las leyes obreras, que teniendo por objeto la protección del

trabajo de los asalariados y la determinación de las relaciones entre éstos y los patrones, era indispensable que una Constitución surgida de un movimiento revolucionario, de carácter predominante social, dedicara gran número de sus disposiciones a la protección de las clases proletarias. Si conforme a los precedentes constitucionales se hubiera dejado este importantísimo asunto a la competencia legislativa de los diversos Congresos que se sucedieran normalmente, es indudable que se habría expuesto la paz pública y la tranquilidad social a las contingencias del criterio político o filosófico de los miembros renovables de las Cámaras Federales; mientras que cimentada nuestra legislación industrial sobre bases consignadas en la Carta Suprema de la República, hay todas las probabilidades de que se consolide en nuestro país un nuevo orden jurídico en materia de trabajo a base de humanidad y de justicia".(9)

Deviene entonces creer que el " 123 " es una de las partes fundamentales de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

---

9) Lanz Duret, Miguel.- Derecho Constitucional Mexicano, 4a. Edición, Imprentas L.D.S.A., México, 1947, pág. 407.



**C) PRIMEROS NORMATIVOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES AL  
SERVICIO DEL ESTADO**

Como se asentó en el inciso anterior, el original artículo 123, aprobado por el Constituyente de Querétaro en 1917, elevó a rango constitucional todo un catálogo de derechos mínimos para los trabajadores, el que debía regir la prestación del trabajo de los jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo. Pero esta magna obra del constituyente fue rebasada por la realidad social, que al transcurrir el tiempo aparecieron diversos caracteres de trabajo no comprendidas por la norma fundamental.

En ese entonces, no se hizo un reconocimiento específico en favor de lo empleados públicos, cuya relación con el Estado se catalogaba como administrativa por insertarse en la estructura, organización y funcionamiento estatales, en este sentido es que el profesor José Dávalos opina; "Los constituyentes de Querétaro, pese a su profundo espíritu visionario, no contemplaron, y no tenían porque hacerlo, todas la relaciones laborales por existir. Por ejemplo no previeron la regulación específica de los Servidores del Estado, tampoco la de los trabajadores al Servicio de los Organismos Descentralizados, ni la de los Trabajadores de las Universidades".(10)

---

10) Dávalos, José.- Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, 2a. Edición, Ed. Porrúa, 1991, pág. 61.

Creemos acertada esta observación, ya que si recordamos, precisamente en los debates de los congresistas la idea central de crear un nuevo título era para proteger a los obreros de las arbitrariedades de que eran objeto por parte de los patrones que conformaban la clase privilegiada.

Al no considerar el 123 a los empleados públicos, las relaciones laborales de éstos con el Estado, se consideraban regidas por el Derecho Administrativo a través de órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones análogas, que se estuvieron emitiendo durante largo tiempo, es merecida en este sentido la opinión del jurista Jorge Olivera Toro "Hubo breves intentos para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad. Tal fue el caso del proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales presentado por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga ante su Cámara el 14 de julio de 1911, sin obtener resultado positivo alguno en cuanto a su aprobación. Igual fracaso sufrió la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, presentada el 30 de octubre de 1929, por el diputado Amilcar Zentella".(11)

Además la desprotección del empleado público se determinó de una manera más fehaciente -según asevera el

11) Olivera Toro, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo, 2a. Edición, Ed. Porrúa, 1967, pág. 483.

maestro Andrés Serra Rojas- cuando la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en diversas ejecutorias, que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo, por lo que dichos servidores no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el artículo 123 de la Constitución; ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen".(12)

Una reforma sustancial, la primera al artículo 123 de la Carta Magna, fue la del 6 de septiembre de 1929, efectuada a su primer párrafo.

Por medio de esta reforma, se facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo para toda la República, igual modificación se dio en el numeral 73, fracción X de la Ley Fundamental, que en coordinación con el 123 otorgaron la competencia exclusiva al Poder Legislativo para la creación de dichas leyes.

En la exposición de motivos de esta iniciativa, el presidente provisional en ese momento, Emilio Portes Gil,

---

12) Cfr. Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I, 2a. Edición, Ed. Porrúa, 1974, pág. 392

enfaticó que la diversidad de leyes laborales expedidas por los Estados, estaban causando una serie de perjuicios, tanto al trabajador como al patrón, generando constantemente conflictos que preocupaban hondamente al Estado y que además impedían el desarrollo y adelanto del país.(13)

A pesar de los obstáculos que hubo por parte de algunos legisladores al considerar que con tal medida se vulneraba el pacto federal en lo concerniente a los regímenes interiores de las entidades federativas, fue aprobado el nuevo texto en estos términos: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo". Como consecuencia inmediata de esta reforma fue la creación de la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931.

Ahora bien, el artículo segundo de esta nueva ley laboral fue determinante para la situación de los trabajadores del Estado al disponer: "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan" por lo que continuaban sin un normativo jurídico que tutelara sus derechos laborales frente al Estado, al respecto

---

13) Cfr., *Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Tomo VIII, 1967, pp. 657-660.*

Don Jorge Olivera Toro, Ministro de la Suprema Corte de Justicia opina "En la historia del movimiento burocrático en México, no existieron grandes grupos que en pie de lucha presionaran al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos. Tampoco porque surgieran personas que en forma individual sintetizaran los ideales de los trabajadores al Servicio del Estado, levantando la bandera que encausara sus conquistas..."(14)

En consecuencia, la ley, la doctrina y la jurisprudencia sostuvieron el criterio que los trabajadores al Servicio del Estado no podían gozar de la Legislación Federal del Trabajo, como normativo que tutelara sus derechos y lo único que podían invocar como disposición protectora de los mismos, era la garantía individual sancionada en el artículo quinto de la Ley Suprema.

Es obvio entender, que los derechos así como la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, los mismos se encontraban sujetos a criterios subjetivos de los funcionarios, puesto que en cada cambio de éstos, eran destituidos, cesados o removidos cientos de empleados, y como tampoco se expedieron las leyes del Servicio Civil, de tal manera que se encontraban en una completa inseguridad jurídica.

---

14) *Ob. Cit. pág. 483.*

Hubo pequeños grupos de empleados que defendieron sus ideales, y es así como en 1925 nace una organización de ellos que fue la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; posteriormente, en el año de 1928, los maestros obtienen un Seguro Federal del Magisterio, el cual fue de tipo mutualista.

Por su parte, al personal de la Secretaría de Hacienda le es expedido un reglamento de trabajo el día 14 de julio de 1931, el cual tuvo una vigencia temporal.

Igualmente efímera fue la duración del "Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil" dictado el 12 de abril de 1934 por el Presidente de la República en turno, General Abelardo L. Rodríguez, sin embargo, a pesar de su corta vigencia al 30 de noviembre de 1934, que coincidió con el cambio del Ejecutivo, reviste de gran trascendencia, porque fue la primera reglamentación que contempló los derechos y las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado y como afirma el maestro Olivera Toro, era manifiesto su defecto constitucional, pero a pesar de ello contemplaba la protección de estos trabajadores.

Se estableció que el defecto de anticonstitucionalidad en esta disposición, sobrevino al no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previno precisamente en su primer párrafo del artículo 123, la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria, la

que además debía ser emitida ya sea por el Congreso de la Unión o por las legislaturas estatales; aunque la tranquilidad y esperanza que produjo en los burócratas aminoró momentáneamente su desamparo legal.

Este acuerdo de 9 de abril de 1934, publicado en el Diario Oficial el día 12 de ese mismo mes y año, contempló entre otros derechos y prestaciones: percepción íntegra del sueldo, ingreso y conservación del cargo, ascensos, tratamiento con consideración, vacaciones, días de descanso, indemnizaciones, pensiones, la no distinción de sexos; además, consignó una serie de obligaciones a cargo de estos empleados públicos, incluyendo asimismo, sanciones para en casos de indisciplinas. Es de agregarse que al ser un simple acuerdo, éste sólo se aplicó a los trabajadores del Poder Ejecutivo.

Otro antecedente importante lo constituye el proyecto de Ley del Servicio Civil, formulado por el Partido Nacional Revolucionario, en el año de 1935, que al tener en sus filas a la mayoría de los empleados públicos de las diferentes dependencias gubernamentales de esa época, se sintió obligado a gestionar para que se definiera una situación clara en cuanto a los derechos y obligaciones de los burócratas, a este respecto, Don Jorge Olivera Toro, vuelve a opinar: "... A pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue el intento que no mereció la aprobación legislativa, pero sirvió

como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión ...". (15)

En otro orden de ideas, el tema de las relaciones laborales de los empleados públicos no estuvo al margen de la campaña electoral del General Lázaro Cárdenas, por tal razón, ya siendo Presidente de la República, en el mes de diciembre de 1937 envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para regular la prestación de servicios de los trabajadores del Poder Público.

La comisión encargada de dictaminar el estatuto, tras una serie de debates, aprobó la iniciativa con 158 votos a favor y 6 en contra; en donde, la justificación de esta norma se apoyaba en el postulado que, tan trabajador era el empleado público, como el de una empresa privada, razón de más para que ambos tuvieran los mismos derechos. Esta Ley se publicó en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938, bajo el nombre "Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de los Poderes de la Unión", que conceptuaba de naturaleza laboral la relación que vinculaba al Estado y sus empleados. La parte medular de esta nueva norma la constituyeron, tanto derechos individuales como colectivos, estableciéndose además, un Tribunal de Arbitraje para dirimir las controversias que surgieran.

---

15) *Idem*, pág. 485.



Este cuerpo legal contó con 115 artículos, distribuidos de la siguiente manera :

- Titulo Primero.- Disposiciones Generales
- Titulo Segundo.- Derechos y Obligaciones de los Trabajadores
- Titulo Tercero.- De la Organización Colectiva
- Titulo Cuarto.- De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades Profesionales
- Titulo Quinto.- De las Prescripciones
- Titulo Sexto .- Del Tribunal de Arbitraje
- Titulo Séptimo.- De las Sanciones por incumplimiento de las Resoluciones.

Como se ha podido observar, fue en una época determinada y al influjo de una idea socialista cuando por primera vez se otorgó protección a los "olvidados del 17 "; sobre este particular ha de decirse, que el General Cárdenas al enviar la iniciativa al Congreso, lo hizo con apego en las bases constitucionales, para evitar problemas posteriores. Así, con la expedición de este Estatuto, el Gobierno Federal quedaba limitado en cierta manera de su imperium.

Posteriormente, en 1941 el General Manuel Avila Camacho promulgó un nuevo Estatuto para los trabajadores de los Poderes de la Unión, el que revistió de la misma esencia que el anterior de 1938 , en cuanto a los principios sociales sobre la protección, tutela y reivindicaciones de los trabajadores al servicio del Estado. La excepción se presentó en lo relativo a empleados de confianza, cuya nómina fue aumentada y además porque se adicionaron nuevos cargos a éstos, quienes en realidad no contaban con la protección del Estatuto, ya que

podían ser removidos libremente por los titulares de las dependencias en que prestaban sus servicios.

**D) NACIMIENTO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.**

Como se expresó con antelación, el artículo 123 constitucional, nació a la vida jurídica solamente con treinta fracciones las que básicamente se concretaban a proteger los derechos de los trabajadores, en sus relaciones con patrones o empresas de la iniciativa privada.

Por tal motivo, el día 7 de diciembre de 1959, el Presidente de la República en ese entonces, Adolfo López Mateos envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley, adicionando al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un apartado, el que contemplaba los derechos de los empleados al servicio del Estado.

La exposición de motivos la basaba en que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado; puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que

forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado, de donde se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123 de la Ley fundamental.(16)

Esta iniciativa fue presentada ante la H. Cámara de Senadores, como Cámara de origen y después pasó a la de Diputados, como órgano revisor de la misma. En donde ambas Cámaras consideraron justificada la adición al artículo 123, puesto que con tal proceder se elevaban a la categoría de norma constitucional disposiciones que garantizan el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado.

En estos debates de la iniciativa, llevados a cabo los días 10 y 23 de diciembre de 1959, por la Cámara de Senadores y Diputados, respectivamente, sólo se hicieron modificaciones de tipo gramatical, de tal manera, mediante reforma aprobada por el Constituyente permanente el 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año, quedó adicionado el apartado "B", que regulaba de manera expresa las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal, así como de los Territorios Federales y sus trabajadores.

---

16) Cfr. *Diario de los Debates, Cámara de Senadores. Diciembre 10 de 1959, XLIV Legislatura, Tomo II, número 26, pág. 5.*

Esta adición comprendía la enumeración de los derechos de los trabajadores; consagraba las bases mínimas de previsión social, tanto personal como de sus familias; jornadas máximas, diurna y nocturna; descansos semanales, salarios, vacaciones, permanencia en el trabajo, ascensos; derecho de asociación, así como el de huelga; protección en caso de enfermedades profesionales o no profesionales; pensiones por jubilación, invalidez, vejez y muerte; habitaciones en arrendamiento o venta; protección a la mujer durante la gestación, alumbramiento y lactancia.

Asimismo contempló el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje, que dirimiera las controversias que se suscitaran con motivo de la relación laboral.

Estableció como excepción los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, los que se resolverían en única instancia por el máximo tribunal.

De lo anterior, podemos comprender que por medio de esta reforma, ya se elevan a rango constitucional, al ser reconocidos como tales, los derechos laborales de los servidores públicos; aunque hay doctrinarios que expresan que tal reconocimiento ya se contemplaba en la creación del 123, como el maestro Trueba Urbina que dice: "El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de Derecho del Trabajo, denominados "empleados" comprendió dentro

de este concepto, tanto a los empleados particulares, como a los empleados del Estado, incluyendo los de los municipios, porque unos y otros empleados públicos constituyen el sector burócrata que forma parte de la clase obrera ...".(17)

Diferimos de la apreciación de este Doctrinario, ya que como se ha razonado en los puntos anteriores, los burócratas estaban desprotegidos de normas que tutelaran sus derechos. A mayor abundamiento, en el apartado "A" se infiere, "A todo contrato de trabajo", y por medio de esta relación contractual lo que buscan las partes es un interés personal o lucro; y, si tomamos en cuenta que a los demás empleados se les expide un nombramiento, de manera genérica, para darse la relación laboral, y éstos -Estado y empleado público- no persiguen fines lucrativos, sino por el contrario tienden a satisfacer las necesidades de la colectividad, por lo que es hasta la reforma de 1960 en donde se les reconoce jurídicamente el carácter de servidores públicos.

En ese decreto de 5 de diciembre de 1960, en que se llevó a cabo la adición antes referida, se determinó que la importancia de este avance debía ser complementaria con la expedición de la Ley Reglamentaria, razón por la que en el

---

17) *Ob. Cit. pág. 177.*

artículo segundo transitorio se estipuló que entre tanto se expidiera la norma respectiva, continuaría en vigor el Estatuto de 1941.

En atención a lo ordenado en ese punto transitorio, mediante iniciativa del Ejecutivo Federal presentada al Congreso de la Unión, con fecha 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial el Decreto del día 27 de mismo mes y año, mediante el cual nació a la vida jurídica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional. A este respecto el Magistrado Miguel Cantón Moller opina: "Si bien esta Ley superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos".(18)

Tiene razón este Magistrado del Tribunal Burocrático, porque la esencia de los estatutos que lo precedieron se vieron reflejados en esta nueva ley y, entre las modificaciones importantes que se presentaron, trataron sobre la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, subsistiendo los

---

18) Cantón Moller, Miguel.- Derecho del Trabajo Burocrático, 2a. Edición, Ed. Pac, México, 1991, pág. 87.

derechos consagrados en los normativos de 1938 y 1941, para los empleados burócratas.

## II.- LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN LA ACTUALIDAD.

### A) CONTENIDO

Como hemos anotado en los incisos anteriores, al reformarse el artículo 123 y adicionarse al mismo el apartado "B", éste contempla las normas básicas aplicables a todos aquéllos que presten sus servicios a los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, es decir, en dicho apartado se consagra el derecho sustantivo, reservando la cuestión adjetiva a la Ley Burocrática. La excepción que se presenta en la aplicación de estos regímenes, es en cuanto aquellos que prestan sus servicios en los cuerpos de seguridad pública, así como de los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad encargada de aplicar el Código Burocrático, el que contiene diversas disposiciones que a continuación comentamos a groso modo.

En su título primero se refiere, que la misma ha de aplicarse a todos los trabajadores y titulares de los Poderes de la Unión, así como a los del Gobierno del Distrito Federal,

a los de Organismos Descentralizados e Instituciones Públicas que designa específicamente, así como de aquellos Organismos Descentralizados que realicen funciones de servicio público. Da un concepto de trabajador y como se establece la relación de trabajo; divide al empleado en: de confianza y de base; excluye de su régimen al personal militarizado, de seguridad pública y del servicio exterior mexicano; señala la irrenunciabilidad de los derechos que la misma otorga.

Por su parte el título segundo contempla los derechos y obligaciones de los trabajadores, así como de los titulares. Establece que la aplicación de la ley no causa impuesto; distingue al trabajo diurno del nocturno; otorga los beneficios propios de maternidad a la mujer, antes y después del parto; decreta el descanso obligatorio, periodos vacacionales, la protección al salario, así como el pago de aguinaldo; reconoce la igualdad entre el personal sindicalizado de quienes no lo son; prohíbe el cese sin justa causa, señalando los casos en que éste se puede dar y el procedimiento respectivo que se ha de seguir.

En su título tercero hace referencia al escalafón, los factores que intervienen, así como el procedimiento para otorgarse el mismo y de las permutas de empleos.

En cuanto al título cuarto, se habla de los sindicatos, de la forma de constituirse, de su registro, de las



obligaciones, prerrogativas y limitaciones de los mismos; indica la fijación de las condiciones generales de trabajo; reconoce el derecho de huelga, señalando los requisitos, así como su procedimiento.

El título quinto alude a los riesgos profesionales y las enfermedades no profesionales; designa además al organismo encargado para determinar la calidad y el carácter de la enfermedad.

Respecto del título sexto, éste se enfoca a las prescripciones de las acciones, determinando el término para cada una de ellas.

La estructura, funcionamiento, designación de magistrados (Presidente del Tribunal y Salas), atribuciones y competencia, así como el presupuesto de esta autoridad burocrática se encuentran en el título séptimo y la fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Pero además en esta parte de la ley se infiere la sustanciación de los negocios que vaya conociendo esta autoridad, de tal manera que en estos procedimientos realizará actividades jurisdiccionales, desde el momento de recibir los escritos iniciales, hasta dictar el laudo correspondiente, designando la fase probatoria, su desarrollo y el recurso que otorga, por lo que podemos considerar que esta sección es la más importante de esta ley.

El título octavo nos remite a los medios de apremio que puede imponer la autoridad burocrática por el incumplimiento de sus determinaciones, considerando además la inmediata ejecución de los laudos.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, los trata el título noveno, los que se resolverán en única instancia por el máximo tribunal, prescribiendo su integración y el procedimiento que ha de observarse.

Por último, los particulares que faltasen al respeto y al orden ante el Tribunal Laboral, así como de los empleados de éste, por faltas en el desempeño de sus funciones, les será aplicado el título décimo que trata de las correcciones disciplinarias y de las sanciones.

#### **B) DEFECTOS**

Se apuntó en líneas anteriores que esta normatividad es reglamentaria, empero, la misma tiene ciertas deficiencias, como es precisamente la enunciación que hace en su artículo primero, tema que trataremos específicamente en el capítulo tercero de este sumario; pero además, debido a las lagunas procedimentales de que adolece, su artículo once, remite a la supletoriedad por otras leyes, entre las que se encuentra la

Ley Federal del Trabajo, provocando una serie de confusiones al aplicarse ésta, ya que en ocasiones se trata, por medio de esa ley introducir prestaciones contempladas por el derecho sustantivo, lo que no es correcto, puesto que la magnitud de esa supletoriedad no es hasta ese grado, en este sentido es que el maestro Trueba Urbina, señala que esta ley hacía honor a la fecha de su expedición, ya que es una de las leyes más deficientes de la materia, requiriendo de una revisión total, para lograr sea acorde al artículo 123.(19)

Es acertada esta opinión porque desde su creación y hasta 1986, ha tenido innumerables reformas que no han podido superar las deficiencias y lagunas que presenta.

Para finalizar esta primera parte, podemos expresar que el Estado Mexicano se ciñe bajo los lineamientos de su Carta Fundamental, en donde se encuentran establecidas; la función de la administración pública del trabajo, así como de la creación de sus leyes complementarias.

---

19) Cfr. Ob. Cit. pág. 190.

**CAPITULO SEGUNDO****LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL****I.- INTRODUCCION**

Apuntamos en la primera parte de este trabajo, que la Constitución Política de 1917, es la norma suprema de la Unión, la que en su parte pragmática determina la estructura, organización, funcionamiento y competencia de los Poderes que conforman a los Estados Unidos Mexicanos.

Es precisamente en los artículos 41 y 49 de la Constitución General de la República, donde se establecen los principios de Soberanía Nacional y la división de poderes, los cuales en su parte conducente disponen:

*"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, . . ."*

*"Artículo 49.- El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial . . ."*

De la connotación de estos preceptos se desprende que la Constitución de 1917, considera a la soberanía, como el poder que no tiene por encima ningún otro y cuyo titular es el pueblo, empero al organizarse en una república representativa, ésta, ejerce sus derechos por conducto de los Poderes de la Unión.

Nosotros concretamente nos referiremos en esta parte, al Poder Ejecutivo Federal, que al actuar dentro de la esfera de competencias que la misma Ley Suprema le otorga, está representando al pueblo, en el ejercicio de su soberanía.

Además el Poder Ejecutivo Federal tiene una íntima vinculación con la presente investigación y, si bien es cierto que la finalidad de esta tesis es proponer sea reformado el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; también es cierto, que esto es precisamente porque en el contenido de este precepto se hace mención de los organismos descentralizados, como antes que se encuentran bajo su régimen de aplicación.

De tal manera que este capítulo de naturaleza administrativa, tiene como objeto, dar un panorama general de como se integra la Administración Pública Federal, ya que parte de ella son los organismos descentralizados, los que constituyen la materia de nuestro estudio.

La Administración pública constantemente acrece sus unidades administrativas, el personal de éstas, así como los medios materiales con que se cuentan, los cuales se originan como efectos por el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de satisfactores para el bienestar de la sociedad. Estas y otras actividades encomendadas al gobierno, son a las que tiene que hacer frente y, es ahí donde

se encuentra el origen y justificación de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; así como las estructuras paraestatales como son: los organismos descentralizados, la empresa pública y el fideicomiso público, entre otros.

De manera que las formas de organización administrativas antes señaladas son los que conforman la Administración Pública Federal, entendiéndose a ésta, como el Poder Ejecutivo Federal.

A mayor abundamiento, los artículos del 80 al 93 de la Carta Magna, se encuentran comprendidos en un capítulo especial, que trata del Poder Ejecutivo, por lo que juzgamos necesario transcribir aquéllos, relevantes que tienen relación con este tema.

*"Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".*

*"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

*I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;*

*II.- . . .*

*XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".*

De esta manera, la administración pública federal como parte del aparato estatal se rige por los dispositivos

constitucionales aplicables, para así poder cumplir con los fines que tiene encomendados

## II.- CONCEPTO

La Administración Pública en México, puede ser apreciada en tres esferas que son: federal, estatal y municipal.

De acuerdo a nuestro tema, lo encauzaremos en la organización de la Administración Pública Federal; sin embargo, por el momento, sólo abordaremos en general a la Administración Pública y por tal razón, se debe saber qué se entiende con esta expresión.

El maestro Miguel Acosta Romero, nos dice que se entiende como tal: "a la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".(20)

Por su parte el profesor Andrés Serra Rojas, señala como un criterio general sobre este término cuestionado el

---

20) Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 10a. Edición, Ed. Porrúa, 1991, pág. 101.

siguiente: "La administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción continúa encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como : un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares" y agrega "Constitucionalmente no debemos olvidar que la administración pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley . . .".(21)

Para el maestro y jurista Don Gabino Fraga, la Administración Pública constituye un modelo de organización especial que puede entenderse desde dos planos; desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".

Además este mismo autor agrega: "Desde el punto de vista formal la Administración Pública se identifica dentro del

---

21) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I, 6a. Edición, Ed. Porrúa, 1974, pág. 55.



sistema constitucional con uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, con el Poder Ejecutivo".(22)

El especialista en derecho laboral Alberto Trueba Urbina, nos da, de la expresión cuestionada, el siguiente concepto: "En primer término debe entenderse por administración pública, en sentido estricto, el conjunto de elementos que componen el Poder Ejecutivo, sus funcionarios, agentes u órganos, sus empleados, así como las funciones que se les encomiendan a éstos para la realización de la función pública en el orden administrativo".(23)

De los criterios antes descritos se deduce que la Administración Pública consiste en: la forma de organización administrativa, donde el órgano o conjunto de órganos estatales desarrollan la función administrativa, identificándose a ésta, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Siguiendo este mismo orden de ideas, podemos conceptualizar a la Administración Pública Federal como: el conjunto de instituciones administrativas, constituido por las

---

22) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, 15a. Edición, Ed. Porrúa, 1973, pág. 117.

23) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Administrativo del Ircabaio, Tomo I, 2a. Edición, Ed. Porrúa, 1979, pág. 39.

Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales, todos ellos bajo la dirección y vigilancia del titular del Poder Ejecutivo Federal, que tienen como finalidad, realizar las tareas sociales y permanentes de interés general, que la Constitución Mexicana y las leyes administrativas, les señalan al Gobierno.

Es necesario tomar en cuenta que la administración pública no es la única función del Ejecutivo Federal, pero sí es responsabilidad exclusiva de ese poder.

**III.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, CON RELACION A LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.**

Se ha conceptuado en el inciso que antecede lo que entendemos por administración pública federal; ahora analizaremos la Ley que la regula y cómo la clasifica.

Inicialmente debemos remitirnos a lo prescrito en el primer párrafo del artículo 90 de nuestra Carta Magna, que es del tenor siguiente:

*"Artículo 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".*

El precepto constitucional reproducido determina que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, atendiendo para tal efecto a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo la propia disposición de la Ley Fundamental, precisa que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo primero, las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal; este mismo numeral en relación con el segundo y tercero de la legislación mencionada en líneas anteriores, describen a los órganos que conforman a la administración centralizada, así como de los que integran la administración paraestatal.

De tal manera ahora corresponde saber, qué se entiende por cada una de las administraciones indicadas en el párrafo precedente.

El profesor Andrés Serra Rojas entiende por Administración Centralizada lo siguiente: "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de

vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".(24)

El maestro Gabino Fraga, al estudiar la organización centralizada en México expone lo siguiente: "Podemos afirmar que dicho régimen constituye la forma principal de la organización administrativa de México y que su estudio viene a ser el de la organización del Poder Ejecutivo en cuyas manos se concentra la mayor parte de la función administrativa". "Según nuestro sistema constitucional en el Poder Ejecutivo hay que distinguir dos elementos: el titular del poder y el conjunto de órganos que le están subordinados".(25)

El destacado administrativista Miguel Acosta Romero, previamente a dar su concepto sobre la Administración Pública Centralizada, hace la observación en el sentido de que, la centralización administrativa es diferente de la centralización del poder, puesto que esta última, es un fenómeno político; realizada esta aclaración, a continuación se transcribe su criterio que dice: "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando de acción y la ejecución".(26)

---

24) *Ob. Cit. pág. 493.*

25) *Ob. Cit. pág. 174.*

26) *Ob. Cit. pág. 105.*

El autor antes referido, cuando hace alusión a la Administración Pública Paraestatal, no da en sí una definición de ésta, y solamente hace una crítica del término entidades paraestatales, al aseverar: ". . . la utilización de la palabra "entidades" da lugar a imprecisión terminológica, . . ." "Desde hace varios años se ha utilizado esta palabra así como la de paraestatal, para identificar tanto a las personas jurídicas de Derecho Público, como a los fideicomisos que integran esta parte de la Administración Pública Federal". "Como puede observarse, la Legislación Mexicana ha usado estas palabras en un sentido muy diverso del que señalan los diccionarios, pues la palabra paraestatal, ya se está empleando como un verdadero concepto por lo que tendrá un significado diferente a partir de esa utilización, que no deja de ser paradójica, también se ha dado, respecto del término de entidades que ha sido utilizado de manera arbitraria y caprichosa".(27)

Por su parte, el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no da una definición de la Administración Pública Paraestatal y sólo se concreta a señalar las entidades que forman parte de la misma.

Asimismo, el artículo segundo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, también es omisa, sobre el

---

27) *Idem.* pp. 118-120

concepto de la Administración Paraestatal y sólo establece que son entidades paraestatales, las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De conformidad con la disposición constitucional citada al inicio de este inciso, en relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de la opinión de los doctrinarios que se apuntaron con antelación, se colige que la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, se integra por dos grandes ramas: la centralizada y la paraestatal.

Componen la Administración Centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República

Por lo que toca a la Administración Paraestatal, ésta se encuentra integrada por: los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal; las instituciones nacionales de crédito; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; las instituciones nacionales de seguros y fianzas; y los fideicomisos públicos. En principio, todas estas entidades guardan con el Presidente de la República, una relación distinta a la de jerarquía. Tienen características esenciales tales como: que gozan de personalidad jurídica y además se les otorga un patrimonio propio.

En consecuencia en México, en la esfera federal, coexiste un sistema administrativo: centralizado, en el que, el titular del Poder Ejecutivo Federal, concentra en sus manos un gran número de atribuciones, las que están determinadas expresamente en el artículo 89 de nuestro máximo ordenamiento. Por otro lado, tenemos que la Administración Paraestatal, tiene por objeto, auxiliar al Poder Ejecutivo, para hacer posible que el titular cumpla, tanto con sus funciones administrativas, así como con los fines que son propios del Gobierno, esto es, que busca primordialmente el bienestar de la colectividad.

#### IV.- LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS

##### A) CONCEPTO.

Como se ha visto en el punto que antecede y de acuerdo a lo que prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una de las entidades que forman parte de la Administración Paraestatal, son los Organismos Descentralizados, por lo que a continuación damos el concepto de los mismos, tanto legal como doctrinal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone lo siguientes:

*"Artículo 45.- Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".*

Por lo que respecta a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ésta señala:

*"Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:*

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

El Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero da un concepto de descentralización administrativa, que como una interpretación lógica, debe entenderse que se refiere a los organismos descentralizados, el cual es en los siguientes términos: "La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado,
- 2.- O que son de interés general en un momento dado,
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ella, dotados de:
  - a) Personalidad jurídica
  - b) Patrimonio propio
  - c) Régimen jurídico propio".(28)

De igual manera que el doctrinario antes citado, Don

---

28) *Ibidem.* pp. 377-378.



Andrés Serra Rojas, al referirse a los Organismos Descentralizados, lo hace de esta forma: "La descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de us poder político regulador y de la tutela administrativa".(29)

Por su parte, el jurista Jorge Olivera Toro, explica que el reparto de las funciones de la administración pública en el desempeño de las actividades de prestación de bienes o de servicios, se realiza a través de diversos principios como: la desconcentración; la descentralización, en donde se consideran a los Organismos Públicos Descentralizados, y la empresa pública.

Por lo tanto, el autor en cita entiende por descentralización administrativa lo siguiente: "La distribución de las competencias en la descentralización supone personas jurídicas diversas, ella se realiza entre personas jurídicas distintas del Estado, o sea, entre entes de Derecho Público, reconocidos como tales y que no forman parte de modo inmediato

---

29) Ob. Cit. pág. 489.

de la Organización Administrativa Central. Este último fenómeno ha hecho surgir, como antes se ha señalado, una concepción orgánica múltiple, constituida por infinidad de entidades dotadas de personalidad sustantiva. El estado es quien les reconoce o crea personalidad jurídica propia y como consecuencia, una capacidad para la persecución de determinados fines, distintos de los realizados por la Administración Central, pero coordinados en la esencia, para la consecución común del bienestar público".(30)

El maestro Rafael de Pina, en su diccionario de derecho, concibe de los entes jurídicos en estudio el siguiente concepto: "Organismos Descentralizados.- Son considerados como tales, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".(31)

Finalmente, el Diccionario Jurídico Mexicano, bajo la voz descentralización, conceptúa propiamente a los Organismos Descentralizados, al decir: "Descentralización para el Derecho Administrativo es una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y

---

30) Olivera Toro, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo, 5a. Edición, Ed. Porrúa, 1988, pp. 298-299.

31) Pina, Rafael de.- Diccionario de Derecho, 14a. Edición, Ed. Porrúa, 1986, pag. 370.

patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público".(32)

De los dispositivos legales y criterios doctrinales que hemos transcrito, se puede deducir que todos ellos tienen el mismo sentido, es decir, en esencia señalan que los organismos descentralizados son entidades con personalidad jurídica, patrimonio propio y que operan bajo un régimen legal.

Por ende, podemos definir a los Organismos Descentralizados Federales como: la figura jurídica en que se organiza a la Administración Pública, en donde estas instituciones públicas, creadas, bien por una ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión, o en su caso, por decreto emitido por el Presidente de la República, son dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, además de que su actuación está determinada por normativos específicos, y que su actividad principal es auxiliar al Poder Ejecutivo Federal, en la prestación de bienes o de servicios, para satisfacer las necesidades de la colectividad.

En las apuntadas condiciones hemos dado nuestro concepto de los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal.

32) Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 5a. Edición, Ed. Porrúa, 1992, pág. 1085.

**B) FORMAS DE CREACION**

Como se desprende del concepto que hemos propuesto en el punto anterior, los organismos descentralizados pueden crearse a través de dos formas:

La primera, mediante una ley o decreto que expida el Congreso de la Unión, tal como ya se ha señalado al transcribir los artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esto es así, ya que el Congreso de la Unión, como otro de los Poderes, tiene facultades, tanto explícitas como implícitas, que le son otorgadas por la propia Constitución de la República. Entre esas facultades se encuentra la de crear organismos descentralizados, pues así se infiere de la redacción de los artículos: 73, fracción XXX "in fine" y el 90 en su primer párrafo, ambos de nuestra Ley Fundamental.

Una cuestión muy importante y que configura la atribución del Órgano Legislativo, pues es el fundamento constitucional que concibe a los organismos descentralizados como tales, es el penúltimo artículo del capítulo de las garantías individuales que dispone:

*"Artículo 28.- . . ."*

*El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de*

*carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".*

Consecuentemente, la facultad que tiene el Poder Legislativo para crear los precitados organismos se deriva de la correlación del precepto anterior con los artículos 73 y 90 del Normativo Supremo.

De manera ilustrativa, a continuación se anotan diversos numerales de la Constitución Mexicana que suponen la necesidad y existencia de los organismos públicos descentralizados, entidades que generalizamos en dichos dispositivos, atendiendo indistintamente a sus formas de creación, ya sea por el Congreso de la Unión, o bien por el Ejecutivo Federal.

*"Artículo 3o.- La educación que imparte el Estado-Federación, Estados, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano . . ."*

*VI.- La educación primaria será obligatoria;*

*VII.- Toda la Educación que el Estado imparta será gratuita*

*VIII.- La universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; . . ."*

*IX.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación, en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir las función social educativa entre las Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, . . ."*

Ejemplos: Instituto Nacional de Educación para los Adultos; Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Autónoma Metropolitana; Universidad Autónoma de Chapingo; Colegio de Bachilleres; Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.

**"Artículo 4o.-** La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, . . ."

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de las necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas".

Ejemplos: Instituto Nacional Indigenista; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

**"Artículo 27.- . . ."**

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, . . ." "En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos".

**XIX.- . . ."**

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y  
**XX . . ."**

Ejemplos: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Procuraduría Agraria, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, Consejo de Recursos Minerales.

**"Artículo 28.-** En los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, . . ."

. . . La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios . . . acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, . . ."

Ejemplos: Casa de Moneda, Servicio Postal Mexicano, Telecomunicaciones de México, Banco de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México.

"Artículo 41.- . . ."

La organización de las elecciones federales es una función estatal . . ." "Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios . . ." El organismo público será autoridad en la materia, . . ."

Ejemplo: Instituto Federal Electoral.

"Artículo 73.- El Congreso de la Unión tiene facultad:

"I.- . . ."

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, . . ."

X.- Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear. . ."

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones . . ."

XXX. - Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Ejemplos: Comisión de Fomento Minero, Instituto Mexicano de la Radio; Instituto Mexicano de Televisión; Instituto Mexicano de Cinematografía; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Industrial de Abastos; Instituto Mexicano de Comercio Exterior; Lotería Nacional para la Asistencia Pública; Pronósticos Deportivos; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica; Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; Comisión Nacional del Agua; Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100; Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal; Sistema de Transporte Colectivo Metro.

**"Artículo 102.- . . .****A.- . . ."****B.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerá organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano. . . ."**

Ejemplo Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**"Artículo 123.-****A.- . . .****I.- . . .****VI.- . . .****Los salarios mínimos se fijarán por una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores y de los patrones y del gobierno, . . .****XII.- . . .****Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda . . ."****XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, . . ."****XXX.- . . ."****B.- . . ."****I.- . . .****XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: . . ."****XIII.- . . ."****El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y . . ."**

Ejemplos: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Así, en términos generales, se han ejemplificado los dispositivos constitucionales, que permiten crear instituciones descentralizadas, en donde para tal efecto destaca la regla



general consistente en que dichos entes son erigidos, bien por una ley o a través de un decreto, expedidos por el Congreso de la Unión.

La otra forma en que pueden nacer a la vida jurídica los organismos descentralizados federales, es por medio de un decreto expedido por el Presidente de la República, en atención a lo determinado por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A pesar de que el precepto antes indicado, faculta al titular del Poder Ejecutivo Federal, a crear por decreto organismos descentralizados, hay opiniones que no están de acuerdo con ese sistema, tal es la postura del tratadista Miguel Acosta Romero que nos dice: "Creo que no hay ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgue facultad expresa al Presidente de la República para crear por decreto personas jurídicas de Derecho Público, no obstante que en el pasado así se ha hecho y he tratado de buscar precedentes de si se ha tramitado amparos en contra de decretos que han creado Organismos Públicos Descentralizados y no he encontrado ninguno, sin embargo, es de aclarar que el Presidente, si tiene facultad de iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión para esos efectos, conforme al Artículo 71. fracción I de la Constitución". Continúa diciendo: "Sobre este punto, es unánime la doctrina en el sentido de que la creación de órganos descentralizados por decreto del

Ejecutivo resultaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto se le otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues se ha considerado que, para ello, es necesaria una ley en el sentido formal y material, o sea, emanada del Congreso de la Unión, opinión con la que estamos de acuerdo, no obstante la práctica administrativa y la disposición legal ya citada". Finalmente añade: "Es pues, necesario aclarar, en cuanto a los organismos descentralizados, que de lo que marca la Constitución en su Artículo 90 reformado, no se desprende que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de creación de dichos organismos, ya que esta facultad únicamente la tiene el Congreso de la Unión, por lo que sería inconstitucional la creación de éstos, por parte del Ejecutivo Federal, por vía de decreto".(33)

Creemos que tiene razón el maestro Acosta Romero, en cuanto a su afirmación respecto de, que el Ejecutivo Federal no tiene facultad para crear a los organismos descentralizados, ya que no hay precepto en la Constitución Mexicana que así lo disponga. Pero como el mismo catedrático lo reconoce, ha sido una costumbre que se ha adoptado por parte de los diferentes presidentes que han gobernado al país.

Cabe decir que también, es válido el argumento anterior, respecto del Congreso de la Unión, en cuanto a que tampoco existe en la disposición relativa que determine

---

33) *Ob. Cit.* pp. 375-376.

expresamente, que entre las facultades del Poder Legislativo, está la de crear a los organismos descentralizados. Empero, si bien es cierto, que dicha atribución no se establece en el artículo 73 constitucional, también cierto es que, como ya ha quedado asentado en líneas anteriores, esa medida tomada para el efecto de que el Congreso erija a los precitados entes jurídicos, la encontramos en el artículo 90 del Pacto Federal, que dispone, que el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En consecuencia, la práctica de los titulares en turno del Poder Ejecutivo Federal, de crear organismos descentralizados, básicamente se sustenta en las facultades que les otorga el artículo 89 de nuestra Constitución Política, en sus fracciones I y XX. De donde se colige que dichos entes jurídicos, están concebidos conforme al marco de derecho a que se supedita la actuación del Presidente de la República.

Independientemente del órgano de creación, que les de vida jurídica a las entidades descentralizadas esto es, ya sea vía Congreso de la Unión o Ejecutivo Federal, ambas formas, siempre o al menos regularmente, comprenden como características principales las siguientes:

- 1.- Régimen jurídico propio
- 2.- Personalidad jurídica propia.
- 3.- Denominación.

- 4.- Cuentan con órganos de dirección, administración y representación
- 5.- Tienen una estructura administrativa interna.
- 6.- Son dotados con patrimonio propio.
- 7.- Objeto.

#### V.- LA EMPRESA PUBLICA

##### A) NOCION

Es necesario, aunque de manera breve, conocer la figura jurídica de la empresa pública o empresas de participación estatal mayoritaria, que al igual que los organismos descentralizados, también forman parte de la Administración Pública Paraestatal.

De tal manera, a continuación se muestran opiniones de algunos tratadistas sobre la empresa pública.

Don Jorge Olivera Toro, resume de este modo: "En términos generales, este fenómeno significa el medio que el Estado emplea para cumplir en el campo económico los fines de bienestar común que imperiosamente debe satisfacer y al efecto organiza los factores de la producción, al crear la empresa pública".(34)

---

34) *Ob. Cit. pág. 318*

En otra perspectiva, el economista Hugo Rangel Couto, señala lo siguiente: "La empresa pública no puede tener como finalidad la obtención de lucro, si el Estado necesita dinero, su instrumento normal para obtenerlo es el impuesto; pero por supuesto que esto no quiere decir, que al perseguir el interés público una empresa de Estado, debe siempre resentir pérdidas. El caso peor para éstas debería ser el de no obtener ganancias porque de lo contrario pueden ocultar ineptitud o inmoralidad, o ambas".(35)

El maestro Andrés Serra Rojas, comenta que la diversidad de criterios, tanto doctrinario como legal, obstaculizan precisar un concepto específico de empresa pública, por lo que él establece el siguiente criterio: "Las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica" (36)

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1o., 3o. y 46, cuando se refieren a la empresa pública, lo hacen bajo la frase "Empresas de Participación Estatal; asimismo, este último numeral no

35) Rangel Couto, Hugo.- La Teoría Económica y el Derecho, 4a. Edición, Ed. Porrúa, 1982, pág. 104.

36) Ob. Cit. pág. 676.

define que se debe entender con tal expresión y sólo hace una enumeración de los entes que la conforman.

Por su parte, el profesor en Finanzas Públicas, Alfonso Cortina, argumenta lo siguiente: ". . . las empresas de participación estatal mayoritaria existen cuando el Gobierno Federal suscribe cincuenta por ciento o más del capital social, o cuando al constituirse se emitan acciones especiales que sólo el gobierno federal pueda suscribir, o cuando este pueda nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o al presidente, director o gerente o cuando tenga la facultad de vetar resoluciones de la asamblea o del consejo, . . ." (37)

Como se advierte de las referencias anteriores, no se da en ellas una definición concreta de empresa pública; por lo que tiene razón el catedrático Miguel Acosta Romero, al señalar que en México no existe un concepto teórico o legal relativo a la empresa pública.

Por lo que a manera de corolario, en relación a la empresa pública, ofrecemos los siguientes argumentos.

La empresa pública, desde el punto de vista jurídico, está considerada dentro de la estructura de la Administración

---

37) Cortina, Alfonso.- Curso de Política y Finanzas Públicas de México, 1a. Edición, Ed. Porrúa, 1977. pág. 180.

Pública Paraestatal, esto significa que también indirectamente desempeña funciones que originariamente le corresponden realizar al Estado. De ahí que esa sea la causa que justifique la existencia de esta entidad.

Un factor esencial y determinante en la empresa de Estado, es el interés público, que hace necesaria la existencia de ésta. El Gobierno Mexicano mediante su acción puede planear la economía nacional, concebir proyectos de desarrollo industrial, que constituyen focos de atracción a la evolución económica; ya que sólo el Estado a través de sus empresas puede ocuparse de abatir la desocupación, así como interesarse en la explotación de los recursos naturales.

La empresa pública en nuestro país, es trascendental, por su participación creciente que tiene en la vida económica, así como la importancia estratégica que representa en la conducción y desarrollo de la actividad económica del Estado.

En la doctrina son variadas las opiniones que se dan sobre la empresa pública, ya que para algunos teóricos, dichas entidades se caracterizan porque el titular de ellas es el Ejecutivo Federal; para otros, por la participación mayoritaria del Estado en el capital de esas unidades. Pero invariablemente unas y otras, en esencia se apoyan en que éstas tienen una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado;

distinguiéndose de las empresas privadas, en tanto que éstas corporaciones públicas no persiguen lucro, puesto que el Estado participa en ellas o las ha constituido.

La empresa pública, adopta diversas formas de creación; algunas son establecidas por disposiciones legislativas; otras, mediante decreto del Ejecutivo de la Unión; unas más, su nacimiento es producto de la adquisición de una sociedad mercantil.

Esas empresas estatales realizan una amplia red de actividades, ejemplificándose entre otras: productos químicos, fertilizantes, equipo ferroviario, equipo eléctrico, créditos, minería, metalúrgica, transportes, papel, comercio, energéticos, alimentos básicos, etcétera.

Así el Gobierno Federal, al crear empresas públicas, lo hace atendiendo el urgente problema de satisfacer necesidades de carácter económico, en las áreas en que la iniciativa privada resulta impotente, o bien que dicho campo le sea indiferente.

Las empresas de Estado, industriales o comerciales, son unidades económicas y jurídicas cuyos objetivos persiguen el interés social, por lo que se encuentran dentro del presupuesto público y bajo la dirección del Ejecutivo Federal,



pues a través de ellas éste, hace frente a las exigencias de la población.

Es importante comentar que, a nivel constitucional, se encuentran establecidas las facultades relativas a la empresa pública en los artículos 28 y 90, preceptos que dan pauta a la creación de dichas unidades económicas; y, si bien en el ordenamiento fundamental no se precisa una teoría de la empresa pública, por el contrario, sí se dejaron asentadas las principales atribuciones a cargo del Estado. Por lo que se hace necesaria la expedición de una regla constitucional que contenga: naturaleza, función y objetivos de la empresa estatal.

Es inevitable reconocer, que aún y cuando hay regulación de la empresa pública, esa normatividad por sí sola no garantiza resultados favorables. De ahí que se emitan críticas como la del maestro Ernesto Gutiérrez y González, en el siguiente sentido: ". . . este tipo de empresas han sido nefastas para el Estado, pues la realidad ha sido que, para mantenerlas en funcionamiento, y "conservar las fuentes de trabajo", como dicen demagógicamente los funcionarios públicos, siempre las tiene que tener el Estado subsidiadas, ya que son empresas que trabajan a base de pérdidas, y no de ganancias y de dónde se cubre las pérdidas de esas empresas? naturalmente que de las arcas del Estado, las cuales a su vez se nutren con

los impuestos que se pagan por los habitantes del país, incluyéndose entre ellos a Usted y a mí".(38)

Por lo que ante la reprobación que hace de la empresa pública, el doctrinario en cita, se da la necesidad de que el derecho se acompañe de la responsabilidad del servidor o funcionario público.

En suma, la empresa pública o empresas de participación estatal mayoritaria, deben concebirse como mecanismos ligados con el gobierno central, cuya característica principal es que son unidades económicas de producción, y su función es asegurar o proporcionar la prestación de bienes o servicios de tipo económico, para el interés público.

#### *VI.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.*

En esta sección comentaremos a groso modo, el contenido de la ley precitada, que regula las actividades de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, en donde se encuentran agrupados los organismos descentralizados.

---

38) Gutiérrez y González, Ernesto.- *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 1a. Edición, Ed. Porrúa, 1993, pág. 448.

Primeramente, nos remitiremos a lo dispuesto por el artículo primero de la ley en estudio.

*"Artículo 10.- La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.*

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

Como se puede observar de la anterior reproducción, la ley en cuestión viene a reglamentar al artículo 90 del Pacto Federal, respecto de la Administración Pública Paraestatal.

Este régimen jurídico, tiene como finalidades principales: la necesaria normatividad para hacer posible los objetivos marcados por las propias políticas de desarrollo que conduce el primer mandatario de nuestro país; la simplificación de las actividades de las entidades públicas; los controles adecuados por la intervención y tutela del Estado en la economía descentralizada; así como regular la prestación de los bienes y servicios encomendados a las instituciones descentralizadas, como organismos de apoyo del Ejecutivo Federal, para hacer posible los fines que tiene a su cargo el Gobierno Federal y que son reclamados por la sociedad.

De ahí que, ante la problemática que presentan las entidades paraestatales, se hace indispensable actualizar el sistema jurídico, para así regular mejor las formas de gestión de la administración descentralizada, tendientes a definir sus relaciones con el Ejecutivo Federal, a enmarcar adecuadamente los aspectos de funcionamiento.

Por otra parte, esta legislación que reglamenta al artículo 90 constitucional, es congruente en su contenido con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que tiene por objeto regular: la constitución, organización, funcionamiento, control, fusión, transformación y extinción de una gran parte de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como sus relaciones de éstas con el titular del Ejecutivo de la República o con sus dependencias.

Debe ponerse en relieve que al regularse a los organismos descentralizados de manera propia y específica, da lugar a establecer mecanismos diferentes, dada la naturaleza específica de ciertas instituciones descentralizadas, por lo que algunos expresamente son excluidos de su régimen de aplicación; como son: la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, así como las universidades a las que se les haya otorgado autonomía.

Otros, tienen la prioridad de sujetarse a sus propias legislaciones orgánicas. Estos casos particulares los encontramos cuando se habla de organismos fiscales autónomos, de los que el profesor Sergio Francisco de la Garza da la siguiente definición: "Se llaman organismos fiscales autónomos a los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones".(39) De éstos podemos dar como ejemplos: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

De igual manera señala que el Banco de México, se regula bajo sus disposiciones y que en lo no previsto por ella, se estará a lo dispuesto por la ley del propio organismo.

Conviene aclarar que la ley cuestionada, curiosamente, no hace alusión al Instituto Federal Electoral, pues este organismo tiene un matiz especial, ya que posee el carácter de autoridad, de acuerdo a los preceptuado por el artículo 41 de la Carta Magna.

Por último, se consigna en esta ley, como una obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

---

39) Garza, Sergio Francisco de la .- Derecho Financiero Mexicano, 16a. Edición, Ed. Porrúa, 1990, pág.88.

publicar anualmente, una relación de los organismos descentralizados que estén en ejercicio de sus funciones; y así lo prevee el dispositivo siguiente:

***"Artículo 12.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal.***

Con esta medida se pretende, de manera oficial dar una información para el conocimiento del público, así como producir los efectos legales respectivos.

Es de tomarse en cuenta que con la reforma efectuada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el año de 1992, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene entre otras atribuciones, la de emitir anualmente la relación precitada, sin embargo, esta dependencia, hasta agosto de 1993, ha sido omisa en ese sentido, a pesar de que el artículo respectivo le impone tal deber, el que se viene a determinar con mayor claridad por el reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que dispone:

***"Artículo 3o.- La relación de las entidades paraestatales a que se refiere el artículo 12 de la ley, será publicada anualmente por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros 15 días del mes de agosto.***

Si bien es verdad que dicho reglamento establece la obligación para la Secretaría de Programación y Presupuesto; no

menos cierto es que esta dependencia federal desapareció con la reforma ya indicada, y sus atribuciones en gran parte fueron asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe señalar que la última relación que publicó, fue en noviembre de 1982.

Por tal razón, a continuación glosamos una relación de los organismos descentralizados que se encuentran funcionando hasta este momento (septiembre de 1993), con la aclaración que esta información se ha obtenido, al acudir directamente, a diversos órganos gubernamentales, así como a los mismos organismos, con el fin de lograr que sean verídicos los datos que a continuación se vierten:

- AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES
- AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS R-100
- BANCO DE MEXICO
- CAJA DE PREVISION DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL D. F.
- CAJA DE PREVISION PARA TRABAJADORES A LISTA DE RAYA DEL DEPARTAMENTO DEL D. F.
- CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS
- CASA DE MONEDA
- CASA HOGAR PARA ANCIANOS
- CENTRO MATERNO INFANTIL "GENERAL MAXIMINO AVILA CAMACHO"
- CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGRARIAS
- COLEGIO DE BACHILLERES
- COLEGIO NACIONAL DE EDUCACION PROFESIONAL TECNICA
- COMISION DE FOMENTO MINERO
- COMISION DE OPERACION Y FOMENTO DE ACTIVIDADES ACADEMICAS DEL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL
- COMISION DE TARIFAS DE ELECTRICIDAD Y GAS
- COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
- COMISION NACIONAL DE LA INDUSTRIA AZUCARERA
- COMISION NACIONAL DE LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITOS
- COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS
- COMISION NACIONAL DE ZONAS ARIDAS
- COMISION NACIONAL DEL AGUA
- COMISION NACIONAL DEL CACAO
- COMISION NACIONAL DEL DEPORTE

- COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
- COMITE ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCION DE ESCUELAS
- COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES
- CONSEJO DE RECURSOS MINERALES
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA
- CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACION
- FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO
- HOSPITAL GENERAL DR. MANUEL GEA GONZALEZ
- HOSPITAL INFANTIL DE MEXICO
- INDUSTRIAL DE ABASTOS
- INSTITUTO DE ENFERMEDADES RESPIRATORIAS
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELECTRICAS
- INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS
- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
- INSTITUTO MEXICANO DE CINEMATOGRAFIA
- INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR
- INSTITUTO MEXICANO DE INVESTIGACIONES SIDERURGICAS
- INSTITUTO MEXICANO DE LA RADIO
- INSTITUTO MEXICANO DE PSIQUIATRIA
- INSTITUTO MEXICANO DE TELEVISION
- INSTITUTO MEXICANO DEL CAFE
- INSTITUTO MEXICANO DEL PETROLEO
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
- INSTITUTO NACIONAL DE ASTROFISICA, OPTICA Y ELECTRONICA
- INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGIA
- INSTITUTO NACIONAL DE CARDIOLOGIA
- INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES NUCLEARES
- INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICION "SALVADOR ZUBARAN"
- INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD
- INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR
- INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA
- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PUBLICAS
- LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA
- PETROLEOS MEXICANOS
- PROCURADURIA AGRARIA
- PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR
- PRODUCTORA NACIONAL DE SEMILLAS
- PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS
- PRONOSTICOS DEPORTIVOS PARA LA ASISTENCIA PUBLICA
- PUERTOS MEXICANOS
- SERVICIO DE TRANSPORTES ELECTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL
- SERVICIO POSTAL MEXICANO
- SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO
- SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA
- TELECOMUNICACIONES DE MEXICO



- UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHAPINGO
- UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
- URANIO MEXICANO.

#### VII.- IMPORTANCIA DE ESTE CAPITULO

Las manifestaciones vertidas en este segundo apartado, no son ociosas ni estériles; por el contrario, revisten gran significación, ya que, las mismas van encauzadas a ubicar a las entidades paraestatales como parte del Poder Ejecutivo Federal.

El Gobierno Mexicano, ha creado en las últimas décadas diversas entidades paraestatales, entre las que se hallan los organismos descentralizados y la empresa pública, de las que en ocasiones se advierte una imprecisión jurídica, generando con ello inseguridad, tanto legal como doctrinal, por la confusa naturaleza que existe desde su nacimiento.

Sin embargo, ese defecto no es óbice para su análisis y estudio, pues dado el gran crecimiento y evolución de la sociedad mexicana, las citadas entidades vienen a tratar de satisfacer las demandas de esa colectividad.

Nuestro régimen constitucional reconoce dentro de su principio de la división de poderes al ejecutivo, legislativo y

judicial. Cada uno de estos organos con funciones propias, marcadas por el máximo normativo.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República, tiene entre otras funciones, la Administración Pública, atribución otorgada en un capítulo especial del Pacto Federal, denominado "Del Poder Ejecutivo", y en esta misma parte se consigna que, esa administración pública, será centralizada y paraestatal.

Por otra parte, la función pública, entendida como el ejercicio del poder estatal, es desarrollada a través de las distintas instituciones jurídicas, bien de la administración pública centralizada o de la administración paraestatal. para realizar los fines que tiene encomendado el Gobierno Federal.

De tal manera que, los organismos descentralizados mantienen una estrecha vinculación con la administración central, y si bien no forman parte de ésta, por situarse fuera de su campo de acción, eso no es obstáculo para que el Poder Ejecutivo pueda mantener sobre esas entidades, relaciones de control y vigilancia.

Lo anterior es así, porque el artículo 25 constitucional, en su parte conducente dispone:

*"Artículo 25.-. . .*

*El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución,*

*manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que es su caso se establezcan".*

Como se puede observar, este es el fundamento legal que permite al Poder Ejecutivo Federal matener un estrecho vínculo con las entidades paraestatales.

Ahora bien, se discute constantemente en la práctica jurídica que los organismos descentralizados no son parte del Poder Ejecutivo Federal, apoyando tal hipótesis en que, mientras éste tiene el carácter de autoridad frente a los gobernados, aquéllos no cuentan con dicha característica. Argumentos que generalmente se hacen valer en el juicio de garantías, cuando el acto reclamado consiste en la inconstitucionalidad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por su aplicación a las controversias de estos entes descentralizados con sus trabajadores.

Asimismo, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en diversas ejecutorias que los organismos descentralizados sólo constituyen una unidad auxiliar de la Administración Pública Federal y por ese motivo no forman parte del Poder Ejecutivo Federal; v. gr. Amparo en Revisión Número 2410/89, Quejoso: Victoria Miranda de la Peña. Resuelto el 17 de enero de 1991, por mayoría de 13 votos. Ministro Ponente: Juan Díaz Romero; y, Amparo en Revisión número 176/93, Quejoso: Irene Reyes León. Resuelto en sesión del día 14 de junio de 1993, por mayoría de 3 votos de los Ministros que integran la

Tercera Sala del Máximo Tribunal. Ministro Ponente: Mariano Azuela Huitrón. En estas resoluciones se puede apreciar que tanto el Pleno como la citada Sala, mantienen el criterio denotado, el que se ha dado sólo por mayoría de votos.

En nuestra opinión, es equivoco pensar que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, porque tal postura demuestra una falsa apreciación de la realidad estructural del Estado Mexicano, aseveración que hacemos en base a las siguientes consideraciones:

El régimen de los organismos se caracteriza principalmente por la autonomía de que se les inviste, generándose con esta cualidad un desdoblamiento de los vínculos que existen en sus relaciones con la administración pública centralizada, pero eso no significa que dejen de subsistir facultades indispensables de parte de la administración central, para conservar la unidad del poder.

Si se aceptara que las entidades descentralizadas no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, entonces no habría ya una organización descentralizada de la Administración Pública Federal, con lo que se llegaría al absurdo de imaginar que existe un poder independiente, aberración que no puede concebirse, pues de ser así rompería con el principio de la división de poderes establecido en la Carta Magna.

Sin embargo, ese problema de la falsa apreciación se simplifica si se considera que salvo casos excepcionales, los organismos descentralizados establecidos por la Legislación Mexicana, conservan una dependencia estrecha con el jefe del Poder Ejecutivo, ya que éste se encuentra representado en esas instituciones por la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o porque el director o gerente, según se trate, es nombrado por él; además, un factor importante es que, en gran parte de ellos su cuadro básico de actividades les está impuesto por los órganos centrales del Estado, tan es así que los mismos se encuentran sectorizados, atendiendo a la rama en que se desempeñan.

Tomando en cuenta estos antecedentes, las atribuciones que ejercitan los organismos descentralizados es de una competencia limitada; restricción que hace el mismo Poder Ejecutivo Federal.

Dicho de otro modo, los establecimientos públicos constituidos como organismos descentralizados tienen a su cargo realizar atribuciones que son propias del Gobierno Federal; y, que la iniciativa de su creación proviene de un acto del mismo Estado, ya sea a través de una ley del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, por lo que es inverosímil desligar a esas entidades paraestatales del Poder Ejecutivo Federal.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

A mayor abundamiento, el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1993, publicado en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 1992, comprende en su artículo 60., las erogaciones previstas para dicho ejercicio, de gran parte de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, correspondientes a las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

La misma Federación, al proporcionarles a los organismos descentralizados un patrimonio propio, lo hace atendiendo a las funciones o servicios que realizan indirectamente en nombre del Gobierno de la Unión; aunado a esto, el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989-1994, hace referencia de esas instituciones descentralizadas como unidades de apoyo del Poder Ejecutivo Federal, para los programas enmarcados en el citado documento.

Otro elemento que nos hace idear que los organismos descentralizados integran al Poder Ejecutivo Federal, es que el título cuarto de la Constitución General de la República, cuyo rubro es "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", nos señala específicamente lo siguiente:

*"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que*

*incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".*

Así que, recordando que la Administración Pública Federal se divide para su ejercicio en: Administración Pública Centralizada y Administración Paraestatal, es lógico colegir que este precepto constitucional no hace distinción alguna entre los empleados de una y otra administración, las que conjuntamente son utilizadas por el Poder Ejecutivo para realizar los objetivos que tiene confiados por las propias normas.

Conviene aclarar, que no se debe confundir a la Administración Pública con el Poder Ejecutivo Federal, identificándolos como una sola figura a ambos; pues de acuerdo a los argumentos que hemos expuesto, la administración pública centralizada conjuntamente con la paraestatal componen a la Administración Pública Federal y quien tiene el deber de dirigirla, es el Poder Ejecutivo Federal por conducto de su titular.

De tal suerte que, la Administración Pública Federal-Poder Ejecutivo Federal, debe conceptuarse en un sentido amplio, porque la realidad es que entre sus atribuciones se encuentran el desarrollo y ejecución de los programas prioritarios, cuya finalidad de estos se encamina a satisfacer las necesidades de la colectividad; sea de manera directa, por la centralización administrativa; o indirecta, a través de la administración paraestatal.

En otro orden de ideas, la empresa pública y los organismos descentralizados tienen diferencias, en cuanto a su régimen, constitución y funcionamiento; sin embargo, ambos entes tienden a buscar el bien común del interés general, ya sea produciendo satisfactores u otorgando la prestación de servicios, coincidiendo así en sus fines.

Por lo tanto, no se debe soslayar de ninguna manera, que se tomen en cuenta determinados axiomas para explicar la realidad social de la Administración Pública Federal.

En síntesis, las reflexiones llevadas a cabo con antelación, permiten dilucidar nuestro punto de vista, en el sentido que, los organismos descentralizados sí están comprendidos en la cuadratura del Poder Ejecutivo Federal.

La deducción antes alcanzada, es la que da relevancia a este segundo apartado del trabajo; ya que como se verá en la tercera etapa de nuestro sumario, el tema central lo constituye el análisis de la inconstitucionalidad del artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya causal se enfoca, a una cuestión interpretativa del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no a la naturaleza administrativa de los organismos descentralizados. Razón por la que es importante, determinar primeramente la ubicación de los supramencionados organismos.



**CAPITULO TERCERO****ANALISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.****I.- NOCIONES PRELIMINARES.**

Diversos y hasta encontrados criterios han surgido en torno a la naturaleza jurídica de las relaciones laborales que guardan los organismos públicos descentralizados con sus trabajadores; este tema ya, de sumo complejo, se ha venido a complicar aún más, al regularse esas relaciones en diferentes normatividades que dan un tratamiento distinto a lo que debiera ser considerado como una sola materia. En este contexto encuadra el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el que, al establecer el ámbito de observancia de la misma Ley, y contemplar a diversos organismos públicos descentralizados, lo que en nuestra opinión contradice el orden constitucional, razón por la cual, consideramos que dicho dispositivo es inconstitucional.

Ahora bien, realizar un análisis de las causas que determinan ese trato diferente, rebasaría el propósito de este sumario, que no es otro, que el tratar de demostrar la inconstitucionalidad apuntada y dejar claro, de acuerdo a la normatividad constitucional, cuál es el régimen jurídico que les debe ser aplicado a estos organismos y sus trabajadores en los respectivos juicios laborales que se susciten entre

aquellos y éstos, suprimiendo de esta manera la observancia de la Ley Burocrática en ese tipo de negocios.

Planteado ya nuestro tema de estudio, conceptualizaremos algunos términos básicos para el desarrollo de esta parte toral del asunto que se cuestiona.

Como se dijo inicialmente, nuestro normativo supremo es la Constitución de 1917, la que marca los lineamientos bajo los cuales deben ajustarse las actuaciones de gobernados y gobernantes. Conviene entonces conceptualizar a la Constitución, por lo que a continuación mencionamos la opinión de algunas personas doctas en la materia:

Hans Kelsen, autor de la Teoría de la pirámide jurídica dice que: la Constitución representa con relación a la ley un grado superior del orden jurídico, estableciéndose así la jerarquización de normativos, ocupando la Ley Suprema el grado superior y las normas que de ella emanan el grado inferior. Los dos límites extremos son; de una parte, la norma fundamental y de otra, el acto de aplicación de la norma individualizada.(40)

Por su parte el maestro Eduardo García Maynez señala:

" Por constitución se entiende entonces la estructura

---

40) Cfr. Kelsen, Hans.- Teoría General del Estado, 15a. Edición, Editora Nacional, México, 1979, pp.306, 328 y 327

fundamental del Estado, es decir, las formas de organización política, la competencia de los diversos poderes y los principios relativos al "status" de las personas".(41)

En opinión del doctrinario Ignacio Burgoa, la Constitución se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas -y agrega- pues bien, es la constitución la que directa y primordialmente objetiva y actualiza las facultades de autodeterminación y alimentación de la soberanía popular, por lo que recibe también el nombre de Ley Fundamental, en vista de que finca las bases de calificación, organización y funcionamiento del Gobierno del Estado o del pueblo (autodeterminación) y establece las normas que encauzan el poder soberano (autolimitación) consignando en primer término derechos públicos subjetivos y en segundo lugar, competencias expresas y determinadas, como condición sine qua non de la actuación de los órganos de gobierno.(42)

Para el maestro Felipe Tena Ramírez, la Constitución se sustenta en dos principios: el primero, es el que contemplan los derechos fundamentales del individuo; en el segundo, se circunscriben y encierran en un sistema de competencias los Poderes del Estado. De acuerdo a estos postulados, la Constitución se divide en dos partes:

---

41) García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, 38a. Edición, Editorial Porrúa, 1986, pág. 110.

42) Cfr. Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, 8a. Edición, México, 1991, Ed. Porrúa, pp. 322-323.

a) Dogmática, que enumera ciertos derechos del individuo, conocidos como garantías individuales;

b) Orgánica, que determina la estructura y competencia de los Organos del Estado.

Asimismo este autor señala que la Constitución se puede ver desde dos puntos: material y formal. Es material en cuanto a que contiene por igual a los derechos del individuo, a los Poderes de la Federación y a los Poderes de los Estados; en tanto, es formal porque es un documento solemne que encierra un conjunto de normas jurídicas básicas, que sólo pueden ser modificadas mediante la observación de prescripciones especiales que ella misma designa.(43).

Por otra lado, el texto vigente del artículo 133 de la Constitución Mexicana es del tenor siguiente:

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

Con base en los anteriores criterios doctrinarios y la disposición constitucional transcrita, podemos entonces decir, que la Constitución Mexicana, es la Ley Fundamental que marca la estructura, organización y competencia de los poderes

43) Cfr. Tena Ramirez, Felipe.- Derecho Constitucional, 3a. Edición, Ed. Porrúa, México 1955, pp. 22-26.

de la Unión, y en la que se contemplan los derechos primordiales del gobernado, la que no debe ser vulnerada por ninguna otra norma.

Hemos dado así nuestro concepto, en el que se denota la supremacía de la Carta Magna; sin embargo, cuando hay normativos que no se ajustan a ella o contravienen sus disposiciones, se ha dado en utilizar en la práctica jurídica los términos: "anticonstitucional" e "inconstitucional", calificativos con los que se sancionan los defectos de esos dispositivos, por lo que analicemos el significado de cada uno de estos vocablos.

Para el maestro Rafael De Pina, el término "anticonstitucional" es: "La norma o acto contrarios a algún precepto o principio contenidos en la Constitución Política del Estado".(44) Este mismo autor, cuando se refiere a la palabra "inconstitucionalidad", da un concepto similar al del anterior, es decir, no hace una distinción esencial entre los dos vocablos.

En la misma forma, Jorge Carpizo Mac Gregor, en su texto "Estudios Constitucionales", al hablar sobre la interpretación del artículo 133 constitucional, así como en los capítulos de Constitución y Revolución, utiliza indistintamente

---

44) Pina, Rafael de.- Diccionario de Derecho, 14a. Edición, Ed. Porrúa, 1986, pág. 82.

ambos términos, esto es, para él, tanto inconstitucionalidad como anticonstitucionalidad tienen el mismo significado.(45)

Por su parte, el Doctor Ignacio Burgoa, cuando se refiere a los términos que ahora se cuestionan, lo hace de la siguiente manera: "La inconstitucionalidad puede ostentarse como anticonstitucionalidad, cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezcan de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notorio".(46)

El Diccionario Jurídico Mexicano establece: "anticonstitucionalidad.- En la voz constitucionalidad se hace referencia a la no coincidencia de los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. El Diccionario de Etimologías Latinas, menciona la inconstitucionalidad en su primera acepción "en, entre" y en acepciones posteriores, las de "con, contra, mientras, durante". Es decir que el vocablo inconstitucionalidad etimológicamente es equivoco por multivoco, que lo mismo puede significar dentro de la constitución que contra la misma. Por el contrario el término anti es muy preciso. No se presta a confusiones, pues significa contrario a la constitución".(47)

45) Cfr. Ob. Cit. pp. 22-43.

46) Burgoa, Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 2a. Edición, Ed. Porrúa, 1989, pág. 234.

47) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 15a. Edición, Ed. Porrúa, 1992, pág. 168.

Sin embargo los criterios anteriores, conllevan a determinar que dichas voces se enfocan a un mismo sentido, el de ilegalidad, entendida como lo que está fuera del ámbito jurídico.

En nuestra opinión, ambas locuciones: "anticonstitucionalidad e "inconstitucionalidad", producen los mismos efectos, esto es, dichos términos señalan que con tal calificativo se tilda a todos los actos de autoridad o leyes que sean contrarios a la norma suprema.

Por lo tanto, cuando se dice que una norma jurídica es anticonstitucional o inconstitucional, se está dando a entender con estos vocablos que el normativo es contrario a lo dispuesto por la Ley Fundamental; esto es, que ambos términos pueden ser aplicados indistintamente para determinar los defectos o vicios de que adolecen las normas con relación la Constitución.

**II.- EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Se ha hecho referencia en este trabajo sobre el nacimiento de la Ley Burocrática, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal (48); ahora

---

48) *Infra, Capítulo Primero, Inciso D)*

bien, dentro de la exposición de motivos de esta ley, el Ejecutivo Federal expuso lo siguiente: "como al régimen del estatuto vigente se hallan incorporadas diferentes instituciones que, aunque con personalidad jurídica distinta a la de los órganos representativos del Estado, están estrechamente ligadas a sus actividades y fines, es evidente que deban continuar dentro de los límites normativos de la nueva ley. Con el objeto de precisar su ámbito de aplicación, en el artículo primero se enumeran esas instituciones".(49). El proyecto de este dispositivo era del tenor siguiente:

*"Artículo 1o. La presente Ley es de observancia general para los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales y de los trabajadores a su servicio; así como para las instituciones que a continuación se expresan y los trabajadores a su servicio: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil".(50)*

Esta iniciativa fue presentada ante la Cámara de Senadores, quienes aprobaron el proyecto.

Por su parte, la Cámara de Diputados en su calidad de

49) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1963, Tomo 312.

50) Idem.



órgano revisor, emitió su dictamen el día 18 de diciembre de 1963, por conducto de las comisiones respectivas, bajo las siguientes consideraciones:

*"Las comisiones que suscriben han considerado conveniente modificar ligeramente la redacción de este artículo para mayor claridad e incluir dos Organismos de las mismas características que la Comisión Nacional Bancaria, como son la Nacional de Seguros y la Nacional de Valores y dejar abierta la inclusión de otros organismos descentralizados de semejante naturaleza".(51)*

El debate de esta nueva ley se llevó a cabo al día siguiente de su dictamen, en donde la discusión fue en torno a otros artículos, quedando aprobado el primer numeral sin mayores explicaciones, ni aclaraciones, el que contempló en su texto, el proyecto que inicialmente propuso el Ejecutivo, más la inclusión de la Comisión Nacional de Seguros, la Comisión Nacional de Valores y de los organismos descentralizados que presten funciones de servicio público.

Pero al dictaminar de esta manera el proyecto e introducir en él de una manera general a los Organismos Descentralizados, no se dió un razonamiento más claro y profundo que justificara esa decisión de encuadrarlos en el primer numeral, máxime, que éstos, ya eran contemplados por el artículo 123, fracción XXXI, de la Constitución General de la República, así como en la Ley Federal del Trabajo de 1931, los que incluso se habían contemplado al expedirse con anterioridad a esa ley.

---

51) *Ibidem.*

Cabe destacar que, el precepto cuestionado, está viciado de inconstitucionalidad desde su origen, ya que en el proceso legislativo de la ley que lo contiene, no se cumplieron las formalidades de ese proceso, atento a los razonamientos que a continuación se expresan:

1o. El Ejecutivo al enviar el proyecto, enunció en el mismo, en forma concreta a los organismos que debían sujetarse al régimen de la Nueva Ley Burocrática, justificando el porqué se tomaba esa determinación.

2o La iniciativa fue presentada ante la Cámara de Senadores, que como órgano de origen no hizo modificación alguna, turnándola a la revisora.

3o. La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto en su carácter de revisora, argumentó que era "conveniente modificar ligeramente la redacción del artículo", empero, esa ligereza no sólo significó un ajuste literal; por el contrario, la semántica utilizada generó un sentido diferente de ese numeral, puesto que tal modificación cambió básicamente su esencia.

El artículo 72 de la Constitución Federal, vigente en aquella época, disponía en lo conducente, lo siguiente:

*"Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirán sucesivamente en ambas, ...*

A...

*E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados..."*

En este orden de ideas se advierte que la iniciativa de ley propuesta por el Ejecutivo, fue aprobada por la Cámara de Senadores sin observaciones turnándola a la de Diputados; ésta en su carácter de revisora le hizo las adiciones que creyó convenientes, devolviendo el proyecto al Senado de la República, quien emitió un acuerdo el día 24 de diciembre de 1963, en el sentido siguiente:

*"En términos generales la modificación al artículo primero entraña la inclusión entre los Organismos cuyos titulares y trabajadores les sea aplicable la ley, previéndose además la aplicabilidad de la misma ley a otros organismos similares descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos".(52)*

Como podrá observarse, al recibir el proyecto modificado por el órgano revisor, la Cámara de origen tenía que haber analizado o en su caso discutido la adición realizada por la otra, al primer numeral, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 72, sin que esto se haya dado en la especie, ya que el Senado, sólo se concretó a admitir los cambios efectuados al proyecto que inicialmente había aprobado.

---

52) *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del XLV Congreso de la Unión, Tomo III, No. 27, México 1963, pág. 38.*

De todo lo anterior, es dable estimar que debido a las deficiencias e irregularidades que se dieron durante el proceso de creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las mismas dan lugar a que, desde su origen, su artículo primero, adolezca del defecto de inconstitucionalidad comentado.

Sólo resta agregar que, el texto original y el vigente del citado artículo primero, únicamente se ha dado una reforma, y ésta se llevo a cabo en el año de 1974, por medio de la cual se suprimió el término "Territorios Federales", obedeciendo esto a que en ese año dichos territorios (Baja California Sur y Quintana Roo), se elevaron a la categoría de Entidades Federativas al reunir los requisitos que para tal fin estatuye la Carta Fundamental; aunque esta modificación fue consecuencia inmediata de la reforma que se hizo al rubro del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, en ese mismo año, lógico es que también tenía que darse en su reglamentación. Pero bien se puede afirmar que con esta reforma en nada cambio la situación jurídica de los Organismos Públicos Descentralizados, puesto que hasta la fecha siguen bajo el régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

**III.- ADICION DE LA FRACCION XXXI AL ARTICULO 123  
CONSTITUCIONAL, RESPECTO DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS  
DESCENTRALIZADOS**

En la primera parte de este sumario expusimos que el multicitado artículo 123 apareció con treinta fracciones; asimismo señalamos que, en el año de 1929 este artículo se reformó conjuntamente con el 73, éste en su fracción X; en donde se otorgó como facultad exclusiva al Congreso de la Unión la de legislar en materia de trabajo; tal medida se encaminó a federalizar la Ley Laboral. Es a través de estas reformas, específicamente la de la fracción X, que marca la distribución de competencia de las autoridades que habrían de conocer en los asuntos del trabajo. Señalaba la fracción X, que la aplicación de las leyes laborales correspondía a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto en los asuntos relativos a ferrocarriles, las empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, así como los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas.

A partir de 1929, la citada fracción X fue reformada en varias ocasiones, con el fin de que se fueran incluyendo otras actividades que se consideró, debían ser reguladas por las autoridades federales del trabajo, tales como: la industria textil; las obligaciones que en materia educativa correspondía a los patrones; así como, la industria eléctrica.

De tal modo que en atención al desarrollo de industrias similares a las antes indicadas, el Ejecutivo Federal de ese tiempo remitió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma a la fracción X del artículo 73 en estos términos:

*"La legislación del trabajo se federalizó como una consecuencia del desarrollo industrial del país y de la extensión de los organismos de trabajadores que, al ampliar sus relaciones obrero patronales a diversos Estados de la República, quisieron la aplicación de un criterio uniforme para evitar que divergencias de doctrina obstaculicen la prosperidad de la industria nacional. La necesidad de extender la jurisdicción de los Tribunales de trabajo se paterniza en cualquier empresa que actúa por contratos, por concesión federal, pues las resoluciones contradictorias de autoridades locales pueden apartarse de la conveniencia económica social que inspiró la facultad exclusiva de la federación para otorgar tales concesiones. Igual importancia tiene la jurisdicción de los Tribunales Federales del Trabajo en empresas que actúan en zonas federales, pues estos implican su responsabilidad directa y una atención preferente del gobierno de la Unión para el mantenimiento de la Paz Social. No menor razón existe cuando se trata de empresas que, por expropiación u otros medios, son administradas directa y descentralizadamente por el gobierno federal. Cuando los conflictos obrero-patronales abarcan a dos o más Estados de la República, es ya de explorado derechos que una autoridad jerárquicamente superior a la de los Tribunales locales debe intervenir para evitar pugnas de jurisdicción. Asimismo cuando se trata de conflictos surgidos de contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa. Tal ha sido la práctica judicial en materia obrera, fundada en la legislación del trabajo, lo que frecuentemente se presenta por las partes como divorciada del texto constitucional, por lo que conviene incorporar a la Carta Magna las normas del derecho consuetudinario inspiradas en los fines expuestos. Por las consideraciones que anteceden me permito proponer a vuestra soberanía que la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política del país, sea reformada en los términos siguientes: "X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y*

energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo correspondientes a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a empresas que actúan en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; a Contratos Colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fija la ley respectiva. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca por energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participará a los Estados y Municipios, en la proporción que las autoridades federales y locales, respectivamente, acuerden".- Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.- Sufragio Efectivo No Reección.- México, D.F. a 31 de octubre de 1941. El presidente de la República Manuel Avila Camacho".(53)

Por su parte, la Cámara de Diputados al recibir la referida propuesta, por conducto de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Trabajo, emitió su dictamen, el que fue aprobado por la citada Cámara, turnándola a su colegisladora con el contenido siguiente:

"Honorable Asamblea.- El señor Presidente de la República remitió a la H. Cámara de Diputados del congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Fracción X del artículo 73 constitucional, la cual fue turnada a las Comisiones que suscriben.- Después de un estudio detenido del proyecto de reformas y adiciones al artículo 73

53) *Diario de los Debates del Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, XXXVIII Legislatura 1940-1946, Archivo 155-11, Año III, 10 de septiembre de 1942, Exp. 116.*

constitucional, consideramos, por las propias razones en que se apoya el Ejecutivo, que es conveniente incorporar a la Constitución las normas de derecho procesal consuetudinario en cuanto a jurisdicción y competencia de los Tribunales Federales del Trabajo; comprendiéndose dentro de esa competencia materias que no están especificadas en la fracción X del artículo 73 de la Constitución, pero que en atención a su trascendencia nacional han conocido en la práctica jurisdiccional las autoridades federales del trabajo. Es más, la propia Ley Federal del Trabajo en el artículo 359 especifica diversas industrias, que por razón de la materia su conocimiento se encomienda a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.- Pero como alguna de estas materias han motivado controversias jurisdiccionales, con el objeto de evitar éstas, es pertinente incorporar las materias a que se refiere el Ejecutivo en la propia Constitución; lográndose de esta manera que la Ley Reglamentaria no rebasa los límites de competencia señalada a las autoridades en el artículo 73 fracción X, de la Constitución de la República.- La Comisión estima que es aceptable tal incorporación en la inteligencia de que siguiendo los lineamientos de nuestro régimen federativo deben fijarse en forma expresa los asuntos que son de la competencia exclusiva de las autoridades federales del trabajo; así como de las modificaciones que introducen las reformas, como por ejemplo, la enunciación general, como de jurisdicción federal, de las empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, quedando incluidas dentro de este enunciado las empresas de transportes; y los conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, para evitar resoluciones contradictorias.- Ahora bien, por indiscutibles razones de técnica legislativa, el párrafo relativo a la aplicación de las leyes del trabajo por las autoridades locales y federales no debe configurar en el artículo 73, que se contrae a las facultades del Congreso para legislar en determinadas ramas o materias, sino en el artículo 73, que se contrae a las facultades del Congreso para legislar en determinadas ramas o materias, sino en el artículo 123 de la propia Constitución, que debe contener tanto las bases sustanciales como las procesales del trabajo; por lo que la disposición constitucional sobre jurisdicción federal del trabajo debe incluirse en el artículo 123. Aquí consta el proyecto de ley que aparece en otra hoja ya con el carácter de minuta, como sigue: "PROYECTO DE LEY que reforma la fracción X del artículo 73 y se adiciona al artículo 123 de la Constitución General de la República, preceptos que quedaran concebidos en los siguientes términos: artículo 73.-X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería,



industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. En el rendimiento que los impuestos que el Congreso General establezca por energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción participará a los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivamente, acuerden.- Artículo 123.- ..... XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones; pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, huleira y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; a empresa que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fija la ley respectiva".- Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México, D.F. a 26 de diciembre de 1941".(54)

Recibido el proyecto mencionado por la Cámara de Senadores, ésta en su carácter de Organo revisor emitió un acuerdo que dice:

"Diciembre 29 de 1941.- Considerando de urgente resolución, se le dispensan los trámites.- A discusión en lo general y particular. Aprobado por unanimidad.- A las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales.- México, D.F. a 3 de enero de 1942".(55)

54) Idem.

55) Ibidem.

De tal manera que, una vez aprobada la reforma por las legislaturas estatales, mediante decreto de 5 de noviembre de 1942, publicado en el Diario Oficial con fecha 18 de ese mismo mes y año; quedaron reformados los artículos 73 y 123 de la Ley Fundamental; al primero se le modificó el texto de su fracción X; en tanto que, al segundo se le adicionó la fracción XXXI, quedando ambas fracciones en los términos ya mencionados.

Como se puede apreciar de las transcripciones realizadas, a instancia del Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho, el Constituyente Permanente tuvo a bien, reformar los preceptos antes indicados, considerando la necesidad de modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo, respecto de la fracción X del artículo 73, por lo que, al mismo tiempo tomó la decisión de que, si bien era cierto que, tenía que extender la jurisdicción de los Tribunales del Trabajo, también era lógico que, dicha competencia debía estar regulada en el artículo 123, razón por la que se adicionó a ésta la fracción XXXI.

Es precisamente en la anterior fracción, donde se encuentra el origen de la regulación sobre los Organismos Públicos Descentralizados, por parte de las autoridades federales del trabajo, y esto es así, si tomamos en cuenta lo prescrito por dicho numeral:

*"XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos*

*relativos a . . . " . . . y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal . . . "*

Por su parte, la exposición de motivos en que se apoyó la iniciativa del Ejecutivo para reformar el artículo 73, era que también se debía implicar en ese precepto a las empresas que por expropiación u otros medios, eran en esa época, administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal. (56)

Consecuentemente, al hacer una concatenación entre lo prescrito por la susodicha fracción y lo razonado por el Ejecutivo, se puede deducir que ambos, al hablar de empresas, no se refieren a las de carácter privado, puesto que éstas tienen un propósito esencial, el lucro y obviamente se refieren a la pública; tampoco se enfocan a aquellas personas morales que sólo producen bienes para satisfacer las necesidades colectivas. Por el contrario, al utilizar el término "empresa", en él se generalizó a todos los entes jurídicos que, tanto pueden producir bienes, como prestar servicios, ambos tendientes a satisfacer las necesidades colectivas, esto es, que la empresa pública tiene como finalidad la de realizar una actividad productora económica de bienes o de servicios. Con frecuencia el Estado destina importantes recursos económicos para promover, patrocinar o realizar determinados fines o

---

56) *Infra, Capítulo Tercero, Inciso III*

propósitos tales como: la educación pública, la cultura, la salud pública, las vías de comunicación, etcétera.

Congruente con la explicación anterior, debe de conceptuarse dentro del vocablo "empresa" que señala el dispositivo cuestionado, a los Organismos Públicos Descentralizados, puesto que la finalidad de éstos, consiste en realizar funciones que tienden a satisfacer el bienestar común, ya sea produciendo bienes o prestando servicios; además, como se ha visto en nuestro capítulo anterior, tanto la empresa pública como los organismos descentralizados persiguen los mismos objetivos.(57)

A mayor abundamiento, el Ejecutivo al señalar a las empresas administrativas por expropiación, naturalmente se estaba refiriendo a la nacionalización petrolera, acontecimiento que había dado lugar a que se erigiera a Petróleos Mexicanos, como un Organismo Público Descentralizado, puesto que así se manifestó expresamente en su decreto de creación del 7 de junio de 1938.

En base a los argumentos esgrimidos, se colige que, a partir de la vigencia de la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, se encuentran contemplados en él, a los

---

57) *Infra, Capítulo Segundo, Inciso VII.*

Organismos Públicos Descentralizados, de ahí que éste sea el fundamento legal que otorga competencia a las autoridades federales del trabajo, para conocer de los asuntos que se generen entre esos organismos y sus trabajadores; por lo que no existe razón válida para que aquellos organismos creados en últimas fechas se les haya englobado en legislaciones distintas.

Existen criterios como el del maestro Miguel Acosta Romero, que considera que la inclusión de organismos tales como: Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, la Comisión Federal de Electricidad e inclusive la Universidad Nacional Autónoma de México, en esa tantas veces citada fracción, se debe a cuestiones históricas.(58)

Nuestro punto de vista, diverge a la del doctrinario citado anteriormente, porque debemos tomar en cuenta que la actuación de estos entes se sujeta a un marco de derecho, independientemente de cuales hayan sido los antecedentes, las causas o la fecha de su creación. De ahí que, si se sigue la práctica de incluir en normativos distintos a estos entes públicos que se sustentan bajo la misma naturaleza jurídica, se estaría en la hipótesis de que no se están respetando los lineamientos plasmados por el Constituyente Permanente, al

---

58) Cfr. Ob. Cit. pp. 561-562.

establecer en forma concreta, la competencia de las autoridades federales del trabajo.

**IV.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.**

Al reformarse en el año de 1960 el artículo 123, dio como resultado que se dividiera en dos Apartados "A" y "B", teniendo cada apartado como reglamentación a la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente.

En cuanto a la Ley Federal del Trabajo, a continuación transcribiremos algunos de sus artículos, en atención a que los consideramos relevantes en este punto de nuestro estudio:

*"Artículo 10.- La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige a las relaciones trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado "A", de la Constitución".*

*"Artículo 527.- La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate:*

*I.- . . .*

*II.- EMPRESAS.*

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

*. . . "*

*"Artículo 698.- . . .*

*Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, conocerán de los conflictos de trabajo cuando se trate de las ramas industriales, empresas o materias contenidas en los artículos 123, Apartado "A"*

fracción XXXI de la Constitución Política y 527 de esta Ley".

"Artículo 17.- A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 60., se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad".

"Artículo 529.- En los casos no previstos por los artículos 527 y 528, la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades de las Entidades Federativas".

Haciendo una interpretación armónica de estos dispositivos se colige lo siguiente:

Como señalamos oportunamente, los Organismos Públicos Descentralizados son contemplados por el artículo 123, en su fracción XXXI, que otorga competencia a las autoridades federales del trabajo para conocer de los asuntos que se susciten entre esos entes jurídicos y sus trabajadores, además esta fracción se encuentra en el Apartado "A". Por su parte el artículo primero de la Ley Federal del Trabajo, señala expresamente que va a reglamentar al apartado citado. Congruente con lo antes dicho, el numeral 527, fracción II, Inciso 1 del Código Laboral viene a cumplir con los lineamientos que la norma fundamental marca en su precepto 123, al establecer, que la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, entre otros casos,

tratándose de empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

Ahora bien, el artículo 69B tiene una estrecha vinculación con el 527, en razón a que en éste, se atribuye la competencia en favor de las autoridades federales del trabajo; en tanto que, aquél dispone que esas autoridades son las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, y que éstas son los órganos jurisdiccionales competentes para conocer y resolver aquellos asuntos laborales en que estén involucrados como partes los citados organismos.

Por otra parte, el artículo 17 transcrito, estatuye que en los casos no previstos por ninguno de los normativos que el mismo enuncia, se deberá remitir a disposiciones que regulen situaciones semejantes; es decir, y sin conceder que esto así sea, los Organismos Descentralizados no se definen textualmente como tales, ni en la Constitución y mucho menos en la Ley Laboral Federal, por consiguiente, se deberán aplicar por analogía, dispositivos que contemplen aspectos similares, llegando incluso a aplicar la jurisprudencia.

Por último, el artículo 529 establece que en los casos no previstos por los numerales 527 y 528, se entenderá que la competencia corre a cargo de las autoridades locales del trabajo; por lo que aplicando esta disposición a contrario-sensu, son competentes para conocer de los negocios que se



generen entre los Organismos Descentralizados y sus trabajadores, las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

Es pertinente manifestar el porqué nos hemos venido refiriendo a Organismos Públicos Descentralizados, mismos que encuadramos dentro de la fracción XXXI, Inciso b, número 1, del numeral 123 de la Constitución General de la República y del artículo 527, fracción II, inciso 1 de la Ley Federal del Trabajo, ya que estos hablan de "Empresas Administradas en forma Directa o Descentralizada por el Gobierno Federal".

En principio diremos que, la frase entrecomillada debe interpretarse en lato sensu, ya que, como manifestación lógica de la Constitución Mexicana, ésta permite hacer una interpretación extensiva, es decir, en un sentido amplio, por lo que tal disposición no debe entenderse de manera restrictiva o limitativa, pues de ser así, se llegaría al absurdo de creer que cuando el Constituyente Permanente, en el año de 1942 creó y adicionó esa fracción XXXI. sólo quiso referirse a empresas y no a los Organismos Descentralizados, aspecto que no sería congruente, ya que si estos entes jurídicos tienen como función la de producir bienes o prestar servicios, encaminados a satisfacer las necesidades colectivas, es indudable que, tanto empresas como organismos revisten una misma naturaleza jurídica, pues persiguen el bienestar común.

Por lo que resulta inverosímil, que conforme a lo dispuesto por el artículo primero de la Ley Burocrática, ciertos organismos descentralizados deban someter las diferencias laborales con sus trabajadores, a la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues si bien es cierto que, el citado órgano judicial es una autoridad federal del trabajo; también es cierto que, el régimen legal al que se supedita su actuación, lo es como ya se dijo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aun y cuando se trate de justificar que tal proceder obedece a que esta Ley regula las relaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores y que uno de esos poderes es el Ejecutivo el que tiene a su cargo la Administración Pública Federal, del que forman parte los citados organismos.

De los razonamientos anteriormente expuestos, se advierte que dimanen de un mismo comportamiento dos resultados; esto es, a las acciones jurídicas que se originen entre los Organismos Públicos Descentralizados y sus trabajadores, le son aplicables las dos Legislaciones Federales del Trabajo, las que naturalmente son diferentes en cuanto a su contenido, y por supuesto la ejecución de esas normas está a cargo de autoridades distintas.

Pudiera pensarse que es ocioso hablar de dos códigos del trabajo, ya que ambos son de carácter federal, y por lo mismo, el hecho de que se aplique una u otra legislación, en

nada afectaría la esfera jurídica de los trabajadores, así como de los organismos a los que prestan sus servicios.

Sin embargo esto no es así, ya que la Ley Burocrática dista de manera esencial de lo que contempla la Ley Federal del Trabajo y al respecto, cobra especial importancia el que las controversias que se suscitan entre los Organismos Públicos Descentralizados y sus trabajadores sean resueltas mediante la observancia de una u otra ley, así como por autoridad diferente.

Es preciso destacar que la Ley Federal del Trabajo, ofrece mayores beneficios para los trabajadores entre los que se encuentran las siguientes prestaciones :

- 1.- Prima de antigüedad, consistente en 12 días de salario, por cada año de servicios prestados;
- 2.- Indemnización de 20 días de salario por cada año de servicios prestados, en los casos de despido injustificado;
- 3.- El otorgamiento y firma de contratos colectivos o la celebración de Contratos-Ley.
- 4.- El derecho de huelga, a pesar de que la reconoce la Ley Burocrática, sin embargo hay una gran diferencia en cuanto al procedimiento y requisitos que se deben cumplir para poder ejercitarla, en

comparación con los que exige la Ley Federal del Trabajo.

5.- El derecho de rescisión a la relación de trabajo por causas imputables al patrón.

No hablamos de reparto de utilidades, puesto que si los Organismos Descentralizados no persiguen fines lucrativos, sería absurdo tratar de obtener un derecho que no es respaldado por fundamentos legales.

Además, se puede apreciar que el articulado de la Ley Burocrática, se reduce a una sexta parte del contenido de la Ley Federal Laboral, por lo que esta última se aplica supletoriamente en las lagunas que la otra presenta, pero sólo en aspectos procedimentales, mas no en cuanto a derechos sustantivos.

Posiblemente la razón más política que constitucional que ha orillado a los poderes Ejecutivo y Legislativo para marginar a algunos Organismos Públicos Descentralizados de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, incluyéndolos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, radique en los constantes emplazamientos a huelga que se darían por parte de los trabajadores de esos organismos, si todos los que se encuentran funcionando hasta el momento se rigieran totalmente bajo el régimen de la Ley Federal del Trabajo; empero para todo hay una solución, ya que cuando algunos de los organismos que se regulan por esta Ley, han planteado

situaciones de huelga, las mismas han sido solucionadas a través de diversos medios legales, como son los convenios, y cuando se ha llegado a los extremos, estallando la huelga, se ha recurrido a la figura administrativa denominada "requisición", como medida encaminada no solamente a no interrumpir los servicios que los organismos prestan, sino también como un medio para contrarrestar el movimiento de huelga.

De todo lo anterior se concluye, que el ordenamiento que debe regular las relaciones de los Organismos Públicos Descentralizados con sus trabajadores, es la Ley Federal del Trabajo y el órgano jurisdiccional competente para aplicarla, lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

**V.- INTERPRETACION OBJETIVA DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SU CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD.**

La Constitución es la base fundamental del Estado Mexicano, de la que emanan todas las leyes, y que de igual manera establece las reglas para la descentralización política y administrativa, marcando los límites que los Poderes tienen que respetar en su actuación.

Consecuentemente, la Carta Fundamental también es la fuente directa de la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado expedida por el Congreso de la Unión, de acuerdo a las facultades que la misma Constitución le otorga.

Ahora bien, el análisis objetivo del artículo primero de la ley citada, se encamina a demostrar que éste, contraviene, con lo expresado en su parte final, a lo dispuesto por la Ley Suprema. De donde se desprende, que el precepto. objeto de este estudio, es inconstitucional, sin que pase inadvertido para nosotros, que hay criterios opuestos del que aquí se sostiene, los cuales señalan que el citado numeral es, en la parte que se cuestiona, apegado al orden constitucional.

De tal manera, que si estimamos que este dispositivo es inconstitucional o anticonstitucional, es en base a los siguientes razonamientos.

Ha sido reiterado por la Doctrina Constitucional y Administrativa de nuestro país, que ninguna Ley Reglamentaria de un precepto constitucional, puede contravenir con sus disposiciones a la Norma Suprema, pues como su nombre lo indica, es un principio límite sobre el que no existe ningún dispositivo de superior categoría, en donde esa reglamentación debe ser respetuosa, tanto de la esencia, como del espíritu de la Norma Fundamental.

El numeral debatido textualmente sostiene:

*"Artículo 10. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,*

*Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil, así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".*

De lo reproducido, podemos señalar que respecto de la observancia para los titulares de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal en relación con sus trabajadores, no contraviene a la norma fundamental, adecuándose a lo establecido por el rubro del Apartado "B" del artículo 123 de la máxima norma.

Por el contrario, se da la adversidad que origina que se tilde de anticonstitucional al mismo, cuando en su parte conducente señala que la Ley es de observancia también para los organismos que ahí se enumeran y su partícula final que dice:

*". . . así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".*

Tomemos en cuenta para una mejor apreciación de nuestra exposición, lo que disponen los siguientes numerales de la Constitución:

*"Artículo 123.- . . .*

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

*A.- . . .*

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

*a) . . .*

*b) Empresas:*

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

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

*I. . .*

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

*"Artículo 73.- El congreso tiene facultad:*

*I.- . . .*

*X.- Para legislar en toda la República sobre . . .*

*" . . . y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;*

*XI.- . . .*

*XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los Poderes de la Unión".*

En vista de lo anterior, inicialmente se puede decir, que efectivamente lo previsto en la parte final del artículo primero de la Ley del Trabajo Burocrático, en el sentido de incluir a otros Organismos Descentralizados, da la pauta para calificarlo de anticonstitucional; en tanto que la intención del Constituyente Permanente fue categórica y limitativa al adicionar ese Apartado "B", con el objeto de que sólo se regulasen las relaciones entre los Poderes de la Unión y el



Gobierno del Distrito Federal, con sus respectivos trabajadores y no más, porque ni el rubro del apartado y tampoco en las quince fracciones que la conforman, hacen alusión a alguna otra clase de organismos; por lo que el Poder Legislativo al expedir la Ley Reglamentaria de dicho apartado e incluir en su primer precepto a otros Organismos Descentralizados, se extralimitó al dispositivo constitucional que pretendió reglamentar, es decir, al Apartado "B" del artículo 123, generando con su disposición, que bajo el régimen de dicha Ley, puedan ser incluidos, cualquiera clase de organismos descentralizados que tengan funciones de servicio público, cuando éstos, como se planteó en el inciso que antecede, constitucionalmente deben ser regulados bajo los lineamientos del Apartado "A", en su fracción XXXI, del artículo 123 de la Ley Fundamental.

Abundando al respecto, cabe agregar que, el hecho de que el Congreso de la Unión haya expedido la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, con apoyo en las facultades que le otorgan las fracciones X y XXX del artículo 73 de la Carta Magna, no es óbice para no considerar que es inconstitucional la disposición legal cuestionada, ya que las citadas disposiciones constitucionales no autorizan a la Legislatura Federal, a expedir las leyes del trabajo, determinando en forma autónoma su contenido, sino que, por el contrario, debe sujetarse al lineamiento que marca el segundo párrafo del artículo 123 del Pacto Federal, así como a las bases de sus dos apartados, según se trate, puesto que de no

ser así como en la especie sucedió, la potestad legislativa, incurriría en ese vicio de inconstitucionalidad, que obviamente repercutiría en la Ley de que se trate.

Como se puede ver, el primer vicio de inconstitucionalidad del multicitado artículo primero, es consecuencia de la decisión tomada por el Congreso de la Unión, ya que fue más allá de la intención que se propuso el Constituyente al adicionar el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, incluyendo en la Ley Reglamentaria, otros sujetos a los que no aludía la disposición constitucional.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto por el artículo 123, Apartado "A", fracción XXXI, inciso b, número 1, de la Carta Magna, la aplicación de las leyes del trabajo, corresponden principalmente a las autoridades estatales en sus respectivas jurisdicciones, y excepcionalmente dicha aplicación es competencia exclusiva de las autoridades federales, entre las que se encuentra la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los asuntos relacionados a Empresas administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal.

De acuerdo a lo anterior, los Organismos Descentralizados como empresas de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, caen dentro de los supuestos del referido orden constitucional, esto es, que la competencia para conocer y resolver los negocios laborales que

se generan entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, se surte en favor de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por otro lado, atento a lo dispuesto por el primer párrafo del Apartado "B", en concordancia con su fracción XII. el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los juicios que se susciten entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el Gobierno del Distrito Federal, con la salvedad que la misma fracción señala que en los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, si consideramos que esos juicios deben ser resueltos bajo un ordenamiento legal, que en este caso es la Ley Federal del Trabajo Burocrático, que determina su ámbito de aplicación, en su artículo primero, incluyendo a los Organismos Descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicio público, lo cual implica otorgarle competencia al propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer y resolver los conflictos laborales que se susciten entre esos organismos y sus trabajadores, cuando se acuerdo al artículo 123, Apartado "A", fracción XXXI, inciso b, número 1, constitucional, la competente para solucionar tales conflictos es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; por lo tanto, debe decirse que dicho dispositivo legal también es

inconstitucional, en relación a la competencia que se deriva para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; ya que como hemos señalado, ella está reservada a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En conclusión diremos, que el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contraría el orden supremo, o sea, es inconstitucional porque, aparte de que no respeta los lineamientos del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, apartado que se reglamente en esa Ley, en cuanto a los sujetos que debe comprender la misma, confiere a un órgano jurisdiccional, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, una competencia que la propia Constitución otorga expresamente respecto a los Organismos Descentralizados a otro órgano de impartición de justicia, como lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En base a la hipótesis expuesta, las relaciones de trabajo, la aplicación de normas relativas a ellas, el conocimiento y substanciación de los conflictos que se lleguen a generar con motivo de la interrelación de los organismos multicitados y sus trabajadores, no deben quedar sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

Un argumento importante que se podría esgrimir para justificar la inclusión de los Organismos Públicos

Descentralizados en el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es el relativo a que esos organismos son integrantes del Poder Ejecutivo Federal; sin embargo, aun suponiendo que ese argumento fuera válido esto no salva la inconstitucionalidad del artículo mencionado, visto que el mismo contradice las disposiciones contenidas en la fracción XXXI del Apartado "A", así como al primer párrafo del Apartado "B", ambos del artículo 123 de la Ley Fundamental, según quedó establecido con antelación.

Ciertamente que en este trabajo no se puede ignorar ese razonamiento, por la relevancia del mismo, por lo que creemos pertinente señalar, aunque sea brevemente los puntos de vista de juristas y doctrinarios, tanto de aquéllos, cuya corriente niega que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo, así como de los que afirman que dichos entes si integran el Ejecutivo Federal.

Un aspecto muy importante que toma en cuenta el grupo que niega que los Organismos Descentralizados forman parte del Ejecutivo Federal, es que mientras que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, que integran ese Poder, tienen la calidad de autoridades y por lo mismo, cuentan con imperio, concepto que tiene aparejada la coacción, que implica que tales dependencias regulen la conducta de los gobernados de acuerdo a las leyes que expide el Congreso de la Unión, o los decretos propios del Ejecutivo, en

los que se otorgan derechos e imponen obligaciones, la consecuencia es una sanción, aplicada generalmente por los órganos administrativos que actúan como autoridades.

Las dependencias que conforman a la Administración Pública Centralizada, tienen como finalidades esenciales, entre otras, proporcionar educación a los gobernados, procurarles asistencia médica, y en general dotarlos de servicios públicos; pero en muchas ocasiones, para hacer posible esos fines, el titular del Poder Ejecutivo, se auxilia de los Organismos Descentralizados, a los que se les encomiendan diversas funciones encaminadas a cubrir dichas necesidades, pero al actuar así como instituciones de apoyo del Gobierno Federal, no son propiamente autoridades, ya que sus funciones no son esencialmente de imperio.

Asimismo agregan, que el Constituyente, al haber diferenciado la Administración Centralizada de la Administración Paraestatal en el artículo 90 del Pacto Federal, no da la posibilidad de integrar a los Organismos Descentralizados como parte del Poder Ejecutivo, pues, el hecho de que la propia Ley Orgánica de la Administración Federal, disponga que la Administración Pública se divide en Centralizada y Paraestatal, no significa que dichos organismos formen parte del Poder Ejecutivo, sino que es independiente y sólo es auxiliar de aquéllos en sus funciones administrativas.

En otra perspectiva, está el criterio que sostienen los doctrinarios y juristas en el sentido de que la

Administración Paraestatal, en la que están incluidos los organismos descentralizados y empresas públicas, si forman parte del Poder Ejecutivo. Apoyan su posición, principalmente en las disposiciones contenidas en los artículos 80, 89, 90, 92 y 93 de la Constitución Federal; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con el razonamiento de que, tanto la administración centralizada como la paraestatal forman parte del Poder Ejecutivo y que si bien es cierto que, en la primera, el Ejecutivo tiene el carácter de autoridad y, de acuerdo a la potestad que tiene conferida, actúa sobre la voluntad de los particulares, ambas administraciones conducen sus actividades en forma programada con base en las políticas que dicta el propio Ejecutivo Federal, de acuerdo a lo que dispone el artículo 90. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de que los Organismos Descentralizados, como integrantes de la Administración Pública Paraestatal, tienen encomendado el manejo de áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo del país.

Como se puede observar, las opiniones de las dos corrientes divergen en sus conclusiones, aun cuando tienen el mismo sustento jurídico.

En nuestra opinión, la posición correcta es la de aquéllos que sostienen, que los organismos públicos descentralizados, si forman parte del Poder Ejecutivo Federal, dado que debemos tomar en cuenta, que lo mismo la

administración centralizada como la paraestatal, en la que se integran los susodichos organismos, se encaminan a lograr el objetivo que tiene encomendado ese Poder, que consiste en términos generales, en satisfacer las necesidades de la colectividad.

El acierto anterior no conlleva, de ninguna manera, a considerar que el artículo tildado de inconstitucional no lo sea; toda vez que, independientemente de que los organismos referidos sean parte del Poder Ejecutivo Federal, esa no es razón suficiente para considerarlos dentro del contexto del tantas veces señalado artículo primero.

A mayor abundamiento, si atendiéramos a la naturaleza administrativa de los organismos descentralizados, para determinar la ley que les debe ser aplicable en las relaciones laborales con sus trabajadores. propiamente no se estaría interpretando las disposiciones constitucionales que se señalaron en los párrafos que anteceden; porque precisamente, so pretexto de que los organismos descentralizados forman parte del Ejecutivo Federal y además porque están incluidos en el artículo primero de la Reglamentación Burocrática, se ha creado una gran confusión que va en aumento día a día, sobre cuál es el ordenamiento legal que debe regular las relaciones de esos organismos con sus trabajadores.

Para mayor claridad de nuestra exposición, creemos conveniente tomar a manera de corolario, la parte medular de las consideraciones que hacen las dos corrientes descritas en



párrafos anteriores, con el fin de ubicar de manera concreta la anticonstitucionalidad del precitado artículo primero de la Ley Burocrática.

El grupo cuya postura sostiene que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, señala que por ese motivo es indebido que se hayan incluido en el primer numeral de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque tal circunstancia es la que origina que se califique al citado precepto de inconstitucional.

Por su parte, aquéllos que consideran que los organismos descentralizados sí son integrantes del Poder Ejecutivo Federal, determinan que por esa razón es correcta la inclusión de los mismos en el primer dispositivo de la Ley Federal del Trabajo Burocrático, y que éste al ajustar a la Ley Fundamental reviste por lo tanto de la esencia constitucional.

Las anteriores afirmaciones dan lugar a que establezcamos dos presupuestos; uno, que como se estableció en nuestro capítulo segundo, los Organismos Descentralizados son parte del Ejecutivo Federal; el otro, es que el multicitado artículo primero, es inconstitucional sin que estas aseveraciones signifiquen que hay contradicción en nuestros argumentos, por lo que a continuación exponemos los siguientes razonamientos:

La inconstitucionalidad de un precepto legal, surge cuando el mismo se encuentra en contradicción con alguna

disposición constitucional y en el presente caso se dio este supuesto.

De tal manera que la subordinación de normas, ya sean federales o locales, a una que es fundamental, deriva como resultado lógico, el principio de la supremacía constitucional, el que no sólo debe ser considerado como la base de sustentación de todo el sistema jurídico mexicano, sino también el fundamento de su validez.

La preeminencia normativa significa que la Ley Fundamental, no es, ni puede ser determinada por otra. Por el contrario el Pacto Federal es el que determina y marca el proceso de creación, así como el contenido de todas las normas que integran nuestro derecho.

La pirámide jurídica kelseniana, precisa que las normas secundarias deben concordar con la norma suprema, ya que ella ocupa el vértice de la pirámide. Tomando en cuenta para este efecto, el que la organización político-jurídica configura al Estado de derecho, en donde todo el orden normativo se encuentra sujeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tomando en cuenta que la Constitución Política del país, es la única ley que no tiene base legal, de tal manera que para llevar a cabo su correcta interpretación y poder encontrar su significación y alcance, logrando así que su aplicación se realice en la medida correcta de sus mandatos,

resulta imprescindible acudir a sus antecedentes, que constituyen las fuentes que en lo formal la alimentan de manera directa.

Pero no basta que la Ley Suprema sea considerada como tal, sino que es necesario que la contextura de todas las leyes secundarias se adecúen y ajusten a los principios y lineamientos que la misma prescribe.

Acorde con lo antes dicho, se puede precisar que el defecto de inconstitucionalidad del artículo primero de la Ley Burocrática, por incluir en su texto a los Organismos Descentralizados, radica en la omisión a la exégesis que se debe hacer de la fracción XXXI. inciso b), número 1, del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución General de la República, porque precisamente en esta fracción, es donde se encuentra el fundamento de la competencia de las autoridades federales del trabajo, para conocer, substanciar y resolver, sobre aquellos asuntos que se generen entre los Organismos Descentralizados y sus trabajadores; pero al desatender los lineamientos ahí marcados, se viola el principio de la supremacía constitucional.

De tal suerte que la interpretación de la citada fracción XXXI, permite distinguir de manera indubitable, el ámbito personal de su validez, en cuanto a los sujetos que se encuentran bajo su régimen de aplicación.

De esta manera, al ser la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, es evidente que se da la anticonstitucionalidad planteada, atento a que el primer numeral de la Ley antes citada, al regular a los Organismos Descentralizados, contraviene con su proceder a lo dispuesto por la fracción XXXI del Apartado "A" del mencionado artículo 123.

Es cierto que el principio de la supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 del Pacto Federal, alude que también las leyes que expida el Congreso de la Unión, serán la Ley Suprema de toda la Unión; sin embargo, eso no significa que los normativos federales no estén sujetos a la condición de no ser contrarios a la Constitución; pues tal es el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, específicamente su artículo primero, que no respeta el citado principio; ya que como opina el maestro Ignacio Burgoa, las leyes tienen que supeditarse a la Carta Magna y que en caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de lo dispuesto en la Ley Fundamental, lo cual no es otra cosa que la expresión del principio de la supremacía constitucional.(59)

Siguiendo la misma tónica que el doctrinario antes citado, el licenciado Miguel Lanz Duret expone con relación al

---

59) Cfr. *Ob. Cit.* pág. 365.

presente tema el siguiente comentario: "El principio fundamental sobre que descansa nuestro régimen constitucional es la supremacía de la Constitución. Sólo la Constitución es suprema en la República; ni el Gobierno Federal, ni la autonomía de sus Entidades, ni los Organos del Estado . . . son en nuestro Derecho Constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados expresa o implícitamente en los términos que el texto positivo de nuestra Ley Fundamental establece".(60)

Bajo esta óptica, atendiendo a la exégesis de la norma constitucional en estudio, es evidente que existe la confrontación planteada, entre ésta y el artículo primero del Código del Trabajo Burocrático. Aún más, en una interpretación meramente gramatical de la fracción XXXI del dispositivo fundamental de mérito, se advierte la contradicción discutida.

No se contraponen a la conclusión antes alcanzada, el hecho de que los organismos descentralizados formen parte del Poder Ejecutivo Federal; porque de la fracción XXXI del Apartado "A" del artículo 123 constitucional se puede advertir con claridad que este dispositivo señala de modo indubitable a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, por lo que es indudable que el Constituyente Permanente al crear esta fracción, ya considera a

---

60) Cfr. Ob. Cit. pág 1.

dichos entes como parte integrante del Poder Ejecutivo Federal.

De tal manera y como se dijo en líneas anteriores, ese artículo primero deviene anticonstitucional, porque, al ampliar su ámbito personal de validez, incluyendo a los Organismos Descentralizados, rebasa lo dispuesto en el primer párrafo del Apartado "B" del artículo 123 constitucional que sólo se refiere a los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal; englobando dentro del Poder Ejecutivo Federal sólo a la Administración Pública Centralizada.

Asimismo, si el multicitado Apartado "B", señala taxativamente a los sujetos que se encuentran bajo su régimen, no es correcto, constitucionalmente hablando, que en su Ley Reglamentaria amplie el ámbito de aplicación de ese régimen, a otros sujetos, sólo por presumir que los Organismos Descentralizados al formar parte del Poder Ejecutivo deberán ser incluidos en esa norma.

Congruente con la conjetura anterior, cabe destacar que, cuando el Poder Constituyente Permanente ha estimado conveniente que las relaciones laborales de instituciones no pertenecientes a la Administración Pública Centralizada se rijan por el Apartado "B" del 123 constitucional, ha realizado en el citado apartado, las modificaciones pertinentes, tal es el caso de la fracción XIII-Bis, que expresamente señala que el régimen que regula las relaciones de las entidades del Sistema

Bancario Mexicano con sus trabajadores, será el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Mexicana.

En otro orden de ideas, la opinión de aquéllos que sostienen que los Organismos Descentralizados, si forman parte del Poder Ejecutivo y la sustentada en diversas ejecutorias dictadas por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, de considerar lo contrario, dan lugar a que se diga, que lo cierto es que, hasta la fecha, no existe un criterio definido que permita clasificar dentro del Apartado "A" o del "B" del artículo 123 constitucional a los diversos organismos descentralizados.

El problema se viene a agravar más, con lo que prevé el artículo 15, fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el sentido de que en las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión o por el Presidente de la República, por los que se creen Organismos Descentralizados, se establecerá el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo, pues esta disposición deja abierta la posibilidad de que el Congreso de la Unión, a través de la ley respectiva, o el Presidente de la República, en el decreto correspondiente, determinen a su arbitrio, cuál es la normatividad aplicable a las relaciones laborales del organismo público de que se trate, cuando esa cuestión está claramente determinada en las disposiciones constitucionales relativas, según hemos visto antes.

Al respecto, los maestros Herran Salvatti y Quintana Roldán opinan: "Sobre este particular se ha cuestionado que el Presidente de la República tenga facultades para establecer regimenes laborales al crear nuevas entidades de la Administración Pública Federal. En nuestra opinión, tal crítica resulta infundada, ya que el titular del Poder Ejecutivo no está creando por decreto un régimen laboral con base en la fracción I del artículo 89 constitucional, sino solamente interpretando que resulta aplicable el régimen laboral del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, dada la función de servicio público que realizará el nuevo organismo".(61)

De esta transcripción se observa que la idea central de los doctrinarios, se enfoca a que el Presidente de la República, no crea por decreto un régimen laboral para los organismos descentralizados, sino que solamente hace una interpretación en cuanto a que el Apartado "B" del artículo 123 constitucional establece el régimen aplicable a los mismos.

No compartimos este criterio en razón a que, desde el punto de vista constitucional, para determinar el régimen legal que han de observar los organismos descentralizados en sus relaciones laborales, y como se ha sostenido durante el desarrollo de este trabajo, se debe atender primeramente a lo que dispone la fracción XXXI, del Apartado "A" del artículo 123

---

61) Herran Salvatti, Mariano y Quintana Roldan Carlos F.- Legislación Burocrática Federal, 1a. Edición, Ed. Porrúa, 1986, pág. 14.



de la Ley Suprema, en cuanto a que es competencia de las autoridades federales del trabajo en las que se encuentra la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conocer de los asuntos relacionados a empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y como se expuso en el inciso C) de este capítulo, el Constituyente Permanente englobó en el término "empresas" a los organismos descentralizados, terminología basada posiblemente en motivos ideológicos, políticos e históricos, que concurrieron en la formación de esta declaración, que naturalmente no se apoyaba en teorías o conceptos que aún no estaban precisados.

Por otra parte, si el artículo primero de la Ley Federal del Trabajo, señala expresamente que va a reglamentar al Apartado "A" del artículo 123 constitucional y además el numeral 527, fracción II, inciso 1 del Código Federal Laboral viene a cumplir con los lineamientos marcados por la fracción XXXI del citado apartado constitucional, es lógico deducir, que el cuerpo legal que se debe aplicar a los Organismos Descentralizados en las relaciones laborales con sus trabajadores, es la Ley Federal del Trabajo.

Es apropiada la manifestación que hace el Doctor en Derecho José Dávalos sobre este tema, del siguiente modo: "Consideramos que un asunto tan delicado como es el respecto a los derechos laborales de un cuantioso número de trabajadores, no puede quedar al arbitrio de una autoridad determinada, por más alta que sea su jerarquía, sobre todo porque legalmente ya

está atribuida esta facultad de manera exclusiva al Congreso de la Unión, conforme al proemio del artículo 123 y a la fracción X del artículo 73 constitucionales. Lo que hoy se deja a la discrecionalidad de ciertas autoridades, debería, a nuestro entender, quedar consignado de manera expresa y contundente en el texto de la Constitución. Consecuentemente, pensamos que existe la imperiosa necesidad de dar un trato idéntico a todos los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados; hacerlo así traería consigo las condiciones de seguridad y estabilidad indispensables para que este tipo de entidades logren los altos fines que tienen encomendados" (62)

Este punto de vista mencionado, reafirma la disparidad de criterios para regular el trabajo que se presta en los Organismos Descentralizados, puesto que hay una diferencia de trato a quienes, están sus servicios a estas instituciones, siendo que en todos los casos hay identidad, pues indistintamente dichos entes tienen como finalidad, una función pública. Situación que se traduce en que sus trabajadores puedan ser tutelados por el Apartado "A" del artículo 123 del Pacto Federal y su Ley Reglamentaria, con las ventajas que estos representan, o en el Apartado "B" del mismo 123 y su Reglamentación, con todas las restricciones que los mismos presentan.

---

62) Ob. Cit. pág. 156.

Sólo resta agregar que, la existencia del problema del que hemos venido hablando, es consecuencia de la dualidad de legislaciones laborales.

Por esa razón, el resultado ineludible que se presenta, es un conflicto de leyes. Este supuesto inevitable, es por la coexistencia de preceptos legales relativos a los mismos hechos y personas como son los artículos: primero de la ley del Trabajo Burocrático y 527 del Código Federal Laboral, que regulan la misma situación.

En rigor, este conflicto de leyes, no solamente se refiere a la determinación de su ámbito de aplicación espacial, sino también al ámbito personal de validez; aspectos que se pueden desvanecer si se aplica el normativo propuesto en párrafos anteriores, acorde a la interpretación constitucional.

Atento a los razonamientos vertidos durante el desarrollo de esta tesis, consideramos indispensable que el precepto legal que se tacha de inconstitucional, sea reformado, para que se ajuste su contexto a los lineamientos de la Carta Fundamental, específicamente a lo previsto en el proemio del Apartado "B" del artículo 123 y, a la frcción XXXI, inciso b), número 1, del Apartado "A" de ese mismo artículo.

Es de hacerse notar asimismo, que de realizarse la reforma propuesta y respetar las normas constitucionales aplicables para regular las relaciones laborales de los Organismos Descentralizados, se evitarían los incidentes de

incompetencia, contemplados por las leyes reglamentarias del trabajo, que generalmente tienden a retardar los procesos, con menoscabo del principio de la celeridad procesal. De donde se desprende, que la reforma propuesta sería evidentemente benéfica porque con ella se evitarían en mucho los citados incidentes, lo que haría posible que se cumpliera con mayor exactitud lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, en cuanto a que la administración de justicia debe ser pronta y expedita.

**VI.- EJECUTORIAS SUSTENTADAS POR LA H. SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, RELATIVAS AL  
TEMA CUESTIONADO EN ESTE TRABAJO**

Las consideraciones vertidas en el desarrollo de los puntos del presente capítulo, encuentran apoyo en las ejecutorias dictadas por nuestro máximo Tribunal de Justicia.

Si bien es cierto que solamente son tesis aisladas y que por lo mismo, no hay obligatoriedad de aplicarlas; sin embargo, los criterios ahí plasmados son en relación a la interpretación directa que realiza la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que entre otras, es una de las facultades que expresamente le otorga el artículo 94 constitucional.

Es conveniente referirnos, aunque de manera breve al principio de la relatividad de la sentencia, consignado en la fracción II del artículo 107 constitucional; ya que este tema resulta de especial importancia, cuando lo que se reclama es la inconstitucionalidad de una ley o disposición general, porque en tal caso, la sentencia que otorga la protección constitucional, no tiene como consecuencia la abrogación, derogación o anulación de la ley reclamada y solamente el efecto que produce, es que se evita su aplicación en perjuicio del quejoso.

Cobra particular importancia respecto a este principio, lo expuesto por el licenciado Carlos de Silva Nava, Ministro de nuestro más Alto Tribunal, en la conferencia llevada a cabo el día 27 de junio de 1989 en la República de Guatemala, bajo el rubro "Estudio Comparado de los Sistemas Jurídicos de protección de la Supremacía Constitucional y de los Derechos Humanos", en los siguientes términos: "La doctrina moderna ha cuestionada el principio de relatividad, aduciendo que no resulta lógico ni jurídico el que disposiciones generales declaradas inconstitucionales subsistan y se sigan aplicando no obstante haber sido declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial de la Federación. Este tema aún se encuentra sujeto a debate, pero debe señalarse que la relatividad de las sentencias no es un problema exclusivo del juicio de amparo, sino de todos los procedimientos judiciales, pues es principio aceptado el de que las sentencias únicamente

afectan a las partes que litigaron en el juicio. Además, se ha considerado que el otorgar al Poder Judicial facultades abrogatorias o derogatorias de la ley pondrían en riesgo el sistema de división y equilibrio de los poderes. Pero sea cual sea la solución doctrinariamente correcta, lo cierto es que la Constitución, hoy por hoy, consagra este principio de relatividad".(63)

Después de estos breves comentarios, a continuación citamos las ejecutorias dictadas por nuestro Máximo Tribunal de Justicia, las cuales se encuentran visibles en diversas gacetas e informes de labores.

*ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ES INCONSTITUCIONAL. El Apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad; en este vicio incurre el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares ( CONASUPO ), aunque integran, con otros entes, la Administración Pública Federal Descentralizada, no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la Administración*

---

63) Mexico-Guatemala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1990, pág. 19.

**Pública Centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto las relaciones de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares con sus servidores, no se rigen por las normas del Apartado B, del artículo 123 constitucional,**

**Tesis número XLIII/91.**

**Amparo en Revisión 2410/89. Victoria Miranda de la Peña. 17 de enero de 1991.**

**Gaceta número 46 del Semanario Judicial de la Federación, página 38. Octubre de 1991.**

**EDUCACION DE LOS ADULTOS, INSTITUTO NACIONAL PARA LA, DECRETO QUE VIOLA EL APARTADO A DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, AL DAR COMPETENCIA EN SUS CONFLICTOS LABORALES AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos ochenta y uno, que creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, viola el artículo 123, Apartado A, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en su artículo 10 que "Las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 constitucional", ya que como el referido Instituto se creó como un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, las relaciones laborales con sus trabajadores son normadas por el Apartado A del precepto constitucional referido, esto es, dicho Instituto no forma parte de los Poderes de la Unión, ni del gobierno del Distrito Federal y tampoco es de las instituciones que especifica el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, para que pudiera incluirse dentro del Apartado B del artículo 123 citado, apartado que establece un régimen normativo de excepción aplicable únicamente a las entidades federativas.**

**Amparo en Revisión 5573/85. María de la Luz Verástegui Ramírez. 31 de mayo de 1989. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Juan Díaz Romero, Secretario: Victor Ernesto Maldonado Lara.**

*Informe de Labores de 1989, Segunda Parte, Cuarta Sala, página 54 y 55.*

COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES (CONASUPO), LAS RELACIONES LABORALES CON SUS SERVIDORES SE RIGEN, DENTRO DE LA JURISDICCION FEDERAL, POR EL APARTADO A, DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. En virtud de que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares ( CONASUPO ), por no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, no se rige por el Apartado B, del artículo 123 constitucional, por exclusión debe considerarse que se halla bajo la hipótesis de aplicación del Apartado A, de dicho precepto, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal, características que corresponde al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que de acuerdo con la ley y precedentes jurisprudenciales, por empresa, para efectos laborales se entiende la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no persiga fines lucrativos.

*Tesis XLIV/91.*

*Amparo en Revisión 2410/89. Victoria Miranda de la Peña. 17 de enero de 1991.*

*Gaceta número 46 del Semanario Judicial de la Federación. Página 29. Octubre de 1991.*

EMPRESAS DESCENTRALIZADAS, COMPETENCIA PARA CONDUCIR DE SUS CONFLICTOS DE TRABAJO. Si la demandada, aunque sin fines lucrativos, en una Empresa, considerada como tal, en su acepción amplia de entidad que realiza actos o funciones que constituyen el desempeño de un servicio público, descentralizado por el Gobierno Federal, los conflictos que tengan en materia de trabajo, serán de la competencia exclusiva de las autoridades federales.

*Tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo CV, página 2365.*



De las anteriores ejecutorias, se advierte que nuestro Máximo Tribunal, ha considerado que es inconstitucional el artículo multicitado en esta tesis. Nosotros nos apoyamos de manera relativa en ellas, pues reiteramos nuestra opinión en cuanto a que, dicho defecto sobrevino por las causas que se han apuntado durante el desarrollo de este trabajo.

En tal virtud, y como lo señalamos en la parte inicial de este sumario, hemos planteado nuestros argumentos con los que se trata de demostrar la anticonstitucionalidad del artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, derivada de su aplicación a los organismos públicos descentralizados.

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

Primera.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene su origen en el Constituyente de Querétaro, concebida el 5 de febrero de 1917, como una consecuencia inmediata de la Revolución Mexicana, siendo así, la máxima normatividad de la Unión.

Segunda.- La protección y tutela de los derechos laborales, fueron considerados por el "Constituyente del 17" en el artículo 123, creándose así, una garantía social en favor de la clase trabajadora.

Tercera.- El artículo 123 inicialmente, contó de treinta fracciones, agrupadas en un solo capítulo, encaminadas a proteger exclusivamente a los trabajadores al servicio de los particulares, excluyéndose a los empleados al servicio del Estado de ese régimen constitucional.

Cuarta.- El primer normativo que reconoce al servidor o empleado público con ese carácter, así como sus derechos inherentes, fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido en el año de 1938.

Quinta.- Mediante reforma efectuada al artículo 123 del Pacto Federal, en el año de 1960, los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado son elevados a rango constitucional, generándose con ello que dicho dispositivo tenga desde esa fecha dos Apartados "A" y "B".

Sexta.- En el año de 1963, es expedida la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de la República.

Séptima.- La Constitución Política Mexicana, establece el principio de la división de poderes, ostentando esa calidad los órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Octava.- El Poder Ejecutivo Federal, dentro de sus funciones principales está, la de dirigir la Administración Pública Federal, la que se encuentra constituida por dos sectores: la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

Novena.- Entre la entidades que conforman a la Administración Pública Paraestatal, se localiza a los organismos descentralizados, que cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico, lo que no obsta para considerarlos parte del Poder Ejecutivo Federal.

Décima.- Los organismos descentralizados tienen como objetivos esenciales, proporcionar la prestación de bienes o servicios, que originalmente corresponden al Gobierno Federal, para satisfacer las necesidades del interés general.

Décimaprimer.- La empresa pública y los organismos descentralizados tienen diferencias en cuanto a su constitución y funcionamiento, pero las finalidades de estas entidades son idénticas, al perseguir el bienestar de la colectividad.

Décimasegunda.- Por reforma llevada a cabo en el año de 1942, se adicionó al artículo 123 constitucional, la fracción XXXI, que determinó de competencia federal a los asuntos relacionados a empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

Décimatercera.- La fracción XXXI, se encuentra dentro del Apartado "A" del artículo 123 de la Carta Fundamental, apartado que a su vez tiene como reglamentación a la Ley Federal del Trabajo.

Décimacuarta.- La locución "empresas descentralizadas", empleada por el Constituyente Permanente debe conceptualizarse en un sentido amplio, ya que comprende, tanto a la empresa pública, así como a los organismos descentralizados.

Décimaquinta.- Los organismos descentralizados están contemplados en la fracción XXXI del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, teniendo como régimen legal a la Ley Federal del Trabajo, aplicada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Décimasexta.- El Apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, regula las relaciones de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, reglamentado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Décimaseptima.- La Ley del Trabajo Burocrático, al señalar en su artículo primero, su ámbito personal de validez, en cuanto a su régimen de aplicación e incluir bajo su observancia a los organismos públicos descentralizados, incurre con ello en el defecto de anticonstitucionalidad.

Décimoctava.- El primer numeral de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B", del artículo 123 de la Carta Fundamental, es inconstitucional, porque su contexto es contrario a lo establecido por la fracción XXXI, del Apartado "A", del dispositivo 123, del Pacto Federal, que contempla desde su origen a los organismos descentralizados.

Décimanovena.- Si el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es anticonstitucional, no debe ser aplicada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en las controversias que se susciten entre los organismos descentralizados y sus trabajadores; en consecuencia, el régimen legal bajo el cual deben sujetar su actuación, es la Ley Federal del Trabajo y la autoridad competente para ejecutarla, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Vigésima.- La Constitución General de la República es la norma suprema de toda la Unión; el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se ajusta a los principios marcados por la Carta Fundamental, en consecuencia dicho dispositivo es anticonstitucional.

Vigésimaprimer.- Al ser inconstitucional el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del dispositivo 123 de la Carta Magna, se propone sea reformado, en el sentido de que omita en su texto, la inclusión que hace de los organismos públicos descentralizados y que sólo su régimen de aplicación sea a los Poderes de la Unión; en la inteligencia de que, en el Poder Ejecutivo Federal, se encuadre exclusivamente a la Administración Pública Centralizada.

## BIBLIOGRAFIA

## I.- DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
TERCERA EDICION, ED. PORRUA, 1979.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I  
DECIMA EDICION, ED. PORRUA, 1991.

BAEZ MARTINEZ, ROBERTO

DERECHO CONSTITUCIONAL  
PRIMERA EDICION, CARDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR  
MEXICO, 1979.

BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO

LOS CONTRATOS ESPECIALES DE TRABAJO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M.  
PRIMERA EDICION, MEXICO, 1972.

BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO

MANUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO  
PRIMERA EDICION, ED. PORRUA, 1992.

BUEN LOZAND, NESTOR DE

DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO  
SEGUNDA EDICION, ED. PORRUA, 1990.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
OCTAVA EDICION, ED. PORRUA, 1990.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO

DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. GARANTIAS Y AMPARO  
SEGUNDA EDICION, ED. PORRUA, 1990.

CANTON MOLLER, MIGUEL

DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO  
SEGUNDA EDICION, ED. PAC. MEXICO, 1991.

CARPIZO MACGREGOR, JORGE

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
TERCERA EDICION, ED. PORRUA, 1991.

CARPIZO MACGREGOR, JORGE

LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917  
SEXTA EDICION, ED. PORRUA, 1983.

CORTINA, ALFONSO  
CURSO DE POLITICA DE FINANZAS PUBLICAS DE MEXICO  
 PRIMERA EDICION, ED. PORRUA, 1977.

CUEVA, MARIO DE LA  
EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO  
 PRIMERA EDICION, ED. PORRUA, 1992.

CUEVA, MARIO DE LA  
EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, TOMO I  
 DECIMA SEGUNDA EDICION, ED. PORRUA, 1990.

DAVALOS, JOSE  
CONSTITUCION Y NUEVO DERECHO DEL TRABAJO  
 SEGUNDA EDICION, ED. PORRUA, 1991.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO  
DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCION PUBLICA  
 INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, A.I.  
 SEGUNDA EDICION, MEXICO, 1992.

DELGADO MOYA, RUBEN  
DERECHO SOCIAL DEL TRABAJO  
 PRIMERA EDICION, ED. PORRUA, 1977.

FRAGA, GABINO  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
 DECIMA QUINTA EDICION, ED. PORRUA, 1973.

GRACIDAS, CARLOS L.  
ESENCIA IMPERATIVA DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL  
 UNION LINO TIPOGRAFICA DE LA REPUBLICA MEXICANA  
 MEXICO, 1948.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO  
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO  
 TRIGESIMA OCTAVA EDICION, ED. PORRUA, 1986.

GUERRERO, EUQUERIO  
MANUAL DEL DERECHO DEL TRABAJO  
 DECIMA SEPTIMA EDICION, ED. PORRUA 1990,

GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO  
DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO  
MEXICANO, PRIMERA EDICION, ED. PORRUA, 1993.

HERRAN SALVATTI, MARIANO Y QUINTANA ROLDAN CARLOS F.  
LEGISLACION BUROCRATICA FEDERAL  
 PRIMERA EDICION, ED. PORRUA, 1986.

KELSEN, HANS  
TEORIA GENERAL DEL ESTADO  
 DECIMA QUINTA EDICION, EDITORA NACIONAL  
 MEXICO, 1979.



LANZ DURET, MIGUEL  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
 QUINTA EDICION, COMPANIA EDITORIAL CONTINENTAL, S.A.  
 MEXICO, 1971.

MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA  
ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
 TERCERA EDICION, ED. PORRUA, 1986.

PINA, RAFAEL DE Y PINA VARA, RAFAEL DE  
DICCIONARIO DE DERECHO  
 DECIMA CUARTA EDICION, ED. PORRUA, 1986.

OLIVERA TORO, JORGE  
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
 SEGUNDA EDICION, ED. PORRUA, 1967

RANGEL COUTO, HUGO  
LA TEORIA ECONOMICA Y EL DERECHO  
 CUARTA EDICION, ED. PORRUA, 1982

TENA RAMIREZ, FELIPE  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
 TERCERA EDICION, ED. PORRUA, 1955.

TRUEBA URBINA, ALBERTO  
NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, TOMO II  
 SEGUNDA EDICION, ED. PORRUA. 1979.

TRUEBA URBINA, ALBERTO  
NUEVO DERECHO DEL TRABAJO  
 TERCERA EDICION, ED. PORRUA, 1975.

SERRA ROJAS, ANDRES  
DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I  
 SEXTA EDICION, ED. PORRUA, 1974

VILLORD TORANZO, MIGUEL  
LECCIONES DE FILOSOFIA DEL DERECHO  
 SEGUNDA EDICION, ED. PORRUA, 1984.

## II.- NORMAS JURIDICAS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
 REGIMENES REVOLUCIONARIOS 1917-1990  
 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
 PRIMERA EDICION, 1990.

LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO  
 LEGISLACION LABORAL BANCARIA Y BUROCRATICA  
 SEGUNDA EDICION, ED. TRILLAS, MEXICO, 1986.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO  
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL  
SEPTIMA EDICION, MEXICO 1986.

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 5 DE DICIEMBRE DE 1938.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
VIGESIMA QUINTA EDICION, ED. PORRUA, MEXICO, 1991.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES  
PRIMERA EDICION, ED. PAC., MEXICO 1993.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES  
PRIMERA EDICION, ED. PAC., MEXICO 1993.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1993, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1992.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO 1989-1994  
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE MAYO DE 1989.

### III.- O T R A S F U E N T E S

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO  
MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES  
CAMARA DE DIPUTADOS XLVI LEGISLATURA  
CONGRESO DE LA UNION, TOMO VIII, MEXICO, 1967.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES  
XLV LEGISLATURA AL CONGRESO DE LA UNION  
AÑO III, MEXICO, D.F., 1963.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO DE LA UNION  
CAMARA DE SENADORES, XXXVIII LEGISLATURA  
1940-1946, ARCHIVO 155-1 EXPEDIENTE 116.

DIARIO OFICIAL DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1982  
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
REGISTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL  
I.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA U.N.A.M.  
QUINTA EDICION, ED. PORRUA, 1992.

DIRECTORIO TELEFONICO DE LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA Y  
PARAESTATAL, 1991-1992  
ANUNCIOS EN DIRECTORIO S.A. DE C.V., ED. NUEVO MUNDO, 1991.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO XV  
EDITORIAL BIBLIOGRAFICA ARGENTINA  
BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1967.

MEXICO-GUATEMALA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION  
MEXICO, 1990.

NUESTRA CONSTITUCION, NUMERO VEINTICUATRO  
DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL, ARTICULO 123.  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA  
REVOLUCION MEXICANA, MEXICO, 1991.