

480
2y-

3070 05 2207
SANTOLUCCO
1773
440



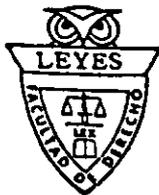
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EFFECTOS JURIDICO-LABORALES DE LA
DESCENTRALIZACION DE UN ORGANO
DESCONCENTRADO CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL,
LLAMADO GERENCIA GENERAL DE BIOLÓGICOS Y
REACTIVOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HUGO TULIO MELENDEZ NIETO

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSE DAVALOS MORALES



CIUDAD UNIVERSITARIA

DICIEMBRE 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

268922



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Al Dr. José Dávalos Morales, por su amistad,
paciencia y valiosos consejos en la elaboración de
este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mi madre Zoila Nieto Villalobos, con todo mi amor,
por su fuerza y apoyo en todos los momentos de mi
vida.

A la memoria de mi padre Hugo Tulio Meléndez
Preciado, porque su lucha fue mi más valiosa
herencia.

A mis hermanos Armando, Miguel y Miroslava, por su
apoyo y amor.

Quiero agradecer muy especialmente a:

Las familias Uribe Robles, Olivares Ruiz y Robles González, ya que su amistad no es tan solo una palabra, sino una práctica de entrega y cariño.
Gracias

A mis amigos, porque siempre estuvieron conmigo en las buenas y en las malas.

"Pero es preciso tratar con amor a los seres humanos, lo mismo que se debe proceder con precaución con las abejas, porque de lo contrario se les perjudica a ellas y se perjudica uno mismo. No puede ser de otro modo, porque el amor mutuo entre humanos es la ley básica de la vida. Cierto es que a un hombre no puede obligársele a sentir amor como puede obligársele a trabajar; pero ésta no es una razón para tratar mal a sus semejantes, sobre todo si se les exige algo. Si no sientes afecto por los hombres, ocúpate en lo que sea, pero no de ellos."

LEON N. TOLSTOI

EFFECTOS JURIDICO-LABORALES DE LA DESCENTRALIZACION DE UN ORGANO DESCONCENTRADO CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL, LLAMADO GERENCIA GENERAL DE BIOLOGICOS Y REACTIVOS

INTRODUCCION

1

CAPITULO I CONCEPTOS GENERALES

1.1.-	Relación laboral en el apartado "A"	
1.1.1.-	Trabajador	5
1.1.2.-	Patrón	11
1.1.3.-	Contrato Individual	13
1.1.4.-	Estabilidad en el empleo	17
1.2.-	Relación laboral en el apartado "B"	
1.2.1.-	Trabajador	24
1.2.2.-	Patrón	34
1.2.3.-	Estabilidad en el empleo	36
1.3.-	Organo desconcentrado.	
1.4.-	La empresa	43

CAPITULO II ANTECEDENTES GENERALES

2.1.-	Historia de los ordenamientos legales que han regido y rigen la relación laboral con el Estado.	
2.1.1.-	Federalización de la justicia laboral	45
2.1.2.-	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.	48

2.2.3.-	Elevación a rango constitucional del trabajo de los servidores del Gobierno Federal y del Distrito Federal.	51
2.1.4.-	Omissiones y críticas a esta legislación, desde el punto de vista doctrinal y de técnica jurídica.	54
2.2.-	La Gerencia General de Biológicos y Reactivos	57
2.2.1.-	Su historia	58
2.2.2.-	Funciones y objetivos en sus inicios	59
2.2.3.-	Funciones y objetivos empresariales ya en práctica	60
2.3.-	La descentralización.	66
2.4.-	La empresa pública.	73
2.4.1.-	Consideraciones teóricas respecto de que puede tomarse como una empresa pública.	75
2.4.2.-	Su evolución histórica.	78
2.4.3.-	Aspectos sobre su regulación laboral.	81

CAPITULO III MARCO LEGAL APLICABLE

3.1.-	Marco legal del proceso de descentralización.	
3.1.1.-	Decreto por el que se crea el organismo descentralizado Hospital General de México.	83
3.2.-	Organismo descentralizado en estricto sentido.	84
3.3.-	Régimen jurídico-laboral aplicable a los organismos que conforman la Administración Pública Paraestatal.	93

3.3.1.-	Jurisprudencia 1/96 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	95
3.4.-	Principales aspectos del derecho colectivo en ambos apartados del artículo 123 Constitucional.	
3.4.1.-	Sindicatos.	99
3.4.2.-	Negociación colectiva.	105
3.4.3.-	Huelga.	115

CAPITULO IV DESARROLLO DE LOS PUNTOS A CONSIDERARSE EN EL CAMBIO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

4.1.-	Razones del cambio.	121
4.2.-	Estrategias a seguir con el personal existente	
4.2.1.-	Instar por la terminación de la relación laboral de manera colectiva o individual.	125
4.2.2.-	Reubicación del personal existente y contratación de nuevos trabajadores.	128
4.2.3.-	La aplicabilidad de la figura de la sustitución patronal.	131
4.3.-	Posibles conflictos	
4.3.1.-	Los actos y opiniones que al respecto haga el Sindicato de la Secretaría de Salud.	138
4.3.2.-	El temor de los trabajadores a perder su seguridad social y antigüedad.	140
4.3.3.-	Preservación de los derechos adquiridos.	141
4.3.3.1.-	La costumbre como un argumento de logro.	143
4.4.-	Posibles soluciones	
4.4.1.-	Recontratación del mismo personal bajo un nuevo régimen laboral.	145
4.4.2.-	Contratación de nuevo personal.	151

4.4.3.-	Creacion de un nuevo sindicato.	153
4.4.4.-	Elaboración de un nuevo contrato colectivo.	156
4.4.5.-	Necesidad de un reglamento interior	158

CONCLUSIONES

ANEXO UNICO

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION:

Nuestro país vive cambios muy importantes que han venido acelerándose en los últimos años, como consecuencia del impulso de una sociedad que cada día está más consciente de la situación que guardamos como nación, lo que hace necesario una modernización en todos los ámbitos de nuestra vida, por ello es que nos ha interesado elaborar un trabajo que refleje desde un punto de vista jurídico-laboral, los nuevos desafíos y problemas que tenemos que enfrentar.

El motivo de nuestra tesis, es intentar conocer el estado que guardan la legislación laboral y enfocarla a al caso concreto de los trabajadores de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, encargado de proteger la salud de los mexicanos a través de la producción de substancias de prevención de enfermedades, llamado Gerencia General de Biológicos y Reactivos, que se encamina a simplificar todas sus actividades, a fin de ser una empresa competitiva a nivel mundial, mediante la descentralización de la misma, con lo que se nos presenta el problema de que es lo que va a pasar con sus trabajadores.

Si bien, podríamos decir que es tan solo un cambio de régimen

laboral, pero debemos estudiar todo lo que esto acarrea en los derechos y obligaciones de los trabajadores, observar de entre varias posibles soluciones cual es la que mejor se amolda a este problema, que sin duda se antoja interesante.

Asimismo creemos que este trabajo además de ayudarnos a resolver el punto específico, refleja algunos de los más importantes antagonismos que existen entre los mismos asalariados de nuestro país, pues será durante el desarrollo que veamos cual es el trato que tienen aquellas personas que son tuteladas por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y las que se encuentran bajo la protección del apartado "B" del mismo precepto, pasando por los hombres y mujeres que aún siguen rigiéndose por leyes administrativas en materia laboral.

En consecuencia, hemos querido identificar cada uno de los aspectos que nos parecen mas importantes conocer para llegar a buen puerto, por ello esta tesis se ha desarrollado de la manera siguiente:

En el capítulo primero nos hemos abocado a establecer los conceptos de trabajador, patrón y estabilidad en el empleo, tal y como se establecieron y establecen en nuestra legislación laboral, esto a fin de mostrar las grandes diferencias que existen entre los trabajadores que

son regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, y los del apartado "B" del mismo artículo. También hemos incluido la conceptualización de lo que es un órgano desconcentrado y una empresa a fin de demostrar el engañoso muro que los divide.

En lo que se refiere a nuestro segundo capítulo, el lector encontrará los antecedentes históricos de los ordenamientos legales que han regido la relación laboral con el Estado, pasando por su aspecto administrativo, elevación a rango constitucional, hasta llegar a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio de Estado vigente al día de hoy; esto a fin de que se entienda la posición anacrónica de estos trabajadores en el contexto nacional.

Por otro lado hemos adicionado en este mismo capítulo la historia del órgano desconcentrado a descentralizarse y por otro lado se han contemplado la evolución organizacional y económica de los órganos desconcentrados y las empresas públicas.

En el denominado capítulo tercero hemos enmarcado el aspecto legal que es aplicable a nuestra hipótesis, a fin de sustentar nuestras conclusiones, así como de demostrar una vez más la lentitud de nuestras instituciones para actualizar el orden laboral de este país.

Para el capítulo cuarto y último reservamos la forma en que debe darse el cambio global de nuestra Gerencia General de Biológicos y Reactivos a una empresa paraestatal, enfocados principalmente al aspecto laboral; dando, a nuestra forma de ver, los lineamientos que conforme a derecho debe seguirse y también aquellos que no deben seguirse, aún cuando a primera vista podrían considerarse los correctos.

Por lo anterior ponemos a la consideración del lector todos aquellos resultados que hemos recopilado para este análisis, a fin de llegar a saber que debe hacerse cuando se presenta un acto administrativo de esta naturaleza que sin duda cambiará el régimen laboral preexistente para pasar a formar parte del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

CAPITULO I: CONCEPTOS GENERALES

1.1.- Relaciones Laborales en el apartado "A"

1.1.1.- Trabajador

El ser humano desde sus orígenes ha tenido la necesidad de esforzarse para sobrevivir, buscando día a día transformar el ambiente que lo rodea para mejorar su forma de vida, aprendiendo a vencer los obstáculos que se han presentado en su camino, tomándolos como bandera de su gran capacidad para dignificarse él mismo; por ello hemos querido que este trabajo sea un pequeño tributo a ese gran esfuerzo.

La columna vertebral del Derecho del Trabajo es sin duda la relación laboral que se da entre trabajadores y patrones, tocando en este momento analizar a los primeros.

Dentro de la evolución laboral histórica, doctrinaria y legislativa de nuestro país, se han utilizado varios términos para referirse a los trabajadores como: jornaleros, obreros, asalariados, etc... Hoy podemos observar que aún textos como nuestra propia Constitución Política dan

diferentes nombres a los trabajadores, por lo que uno podría pensar que se trata de personas diferentes, pero la realidad es otra, y por ello nos remitimos al artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo que a la letra dice "Trabajador es toda persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado." Esta es, sin duda, una redacción sumamente favorable de la que podemos desprender varios elementos importantes como son:

a) Trabajador es toda persona física: lo que quiere decir que sólo podrá ser considerado como trabajador el ser humano.

b) Que presta a otra física o moral: se refiere a que tendrá que prestar un servicio a otra que puede ser física o moral.

c) Un trabajo personal subordinado: ésto es sin duda la parte más importante de la redacción ya que en primer lugar otorga certeza jurídica a las partes al no señalar como necesarios los requisitos de forma, como se hacía en la Ley Federal del Trabajo de 1931 en donde el contrato de trabajo era requisito indispensable para la existencia de la relación laboral, lo que provocaba problemas muy serios, ya que en ocasiones no se reconocía como trabajadores a quienes lo eran. Hoy entendemos que se trata de una relación en la cual el trabajador de manera personal desarrolla una actividad apegada a las instrucciones de un patrón, dejando en segundo término la forma que en todo momento es subsanable; tal y como lo señala el artículo 26 de la Ley comentada "la falta del escrito a que se refieren los

artículos 24 y 25 no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esta formalidad"

A lo anterior también deberá agregarse lo establecido en el artículo 10° de la propia Ley Federal del Trabajo que señala "si un trabajador, conforme a lo pactado, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquel, lo será también de éstos." Observándose así que la subordinación no es únicamente de la persona que se entiende directamente con el patrón ,sino también de aquellos que tal vez nunca conozcan al patrón pero desarrollen para él un trabajo determinado.

Trabajadores de confianza:

Para tratar de entender quiénes son estos trabajadores es necesario acudir al cuerpo mismo de la Ley Federal del Trabajo, ya que no es posible encontrar en la doctrina un concepto uniforme; observamos que en su artículo 9° dice " La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que dé al puesto".

"Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia

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

Como podemos apreciar, este artículo otorga la característica de confianza más que a los trabajadores, a los trabajos, ya que la calidad de confianza va implícita en las funciones que se desempeñan, por lo que no será el patrón quien decida si es o no de confianza, es más, el trabajador podrá acudir en cualquier momento a las Juntas de Conciliación y Arbitraje para que sean ellas, como órganos jurisdiccionales, quienes determinen si estuviera o no en el supuesto de un trabajador de confianza.

Por otro lado, cuando hablamos de un carácter general dentro de la empresa o establecimiento se está refiriendo a la necesidad de que la actividad que se está realizando abarque a toda la empresa o a una unidad administrativa de la misma.

En el mismo sentido vemos que la ley comentada, menciona la necesidad de que estos trabajos sean personales del patrón dentro de la empresa, lo que a nuestro parecer viene sobrando ya que puede darse a malas interpretaciones, pues no es claro a que nos referimos, en primer lugar todo trabajador que esté en una empresa llámese gerente o chofer, realiza un trabajo personal para el patrón o la empresa, ya que como lo

señala el artículo 8° de la ley, para darse la relación laboral es necesario que exista un trabajo personal subordinado.

En este mismo contexto y atendiendo a que el concepto de trabajador es un concepto genérico, observamos diferentes opiniones de los tratadistas con respecto a la validez o no de estos trabajadores de confianza.

El Dr. José Dávalos nos dice que si bien el concepto de trabajador es genérico y no admite distinciones, esta clasificación se hace en atención al principio de igualdad, además de los beneficios económicos que superan a los de la base trabajadora.¹

Para el Maestro Baltazar Cavazos resulta inconstitucional la reglamentación de los trabajadores de confianza que se hace en el artículo 9° de la L.F.T., ya que "nunca una ley secundaria podrá ir mas allá de la principal y por lo tanto carece de validez."²

Para el maestro Mario de la Cueva, contrario a lo que expresa el autor anterior, la clasificación que se hace respecto de los trabajadores de

¹ C.r.f. DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Quinta edición. Porrúa. México. Cap. XXX.

² Cit. Por. Ibidem. Pag. 318.

confianza, específicamente en el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, es perfectamente válida, ya que a su entender este distingo se debe a las funciones desempeñadas, al mismo tiempo que disfrutan de los beneficios que les otorga a todos los trabajadores nuestra Carta Magna.³

Sin embargo, aún cuando estos trabajadores de confianza en muchos de los casos superan los ingresos y prestaciones económicas de los demás trabajadores, también tiene un recorte en algunos derechos como son:

a) Su derecho a sindicalizarse es reconocido, siempre y cuando no lo hagan con la base trabajadora, tal y como lo expresa el artículo 363 de la Ley Federal del Trabajo que a la letra dice "No pueden ingresar en los sindicatos de los demás trabajadores, los trabajadores de confianza..."

b) Derecho a la participación de utilidades.- éste es un caso muy especial en donde se observa además de su calidad de trabajadores de confianza, también el salario que cada uno recibe, por lo que deberá observarse lo establecido en el artículo 127, fracciones I y II de la Ley Federal del Trabajo " El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades se ajustará a las normas siguientes: I Los directores,

³ Cit. Por. Idem.

administradores y gerentes generales de las empresas no participarán en las utilidades; II Los demás trabajadores de confianza participaran en las utilidades de las empresas, pero si el salario que perciben es mayor al que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario dentro de la empresa, o a falta de éste el trabajador de planta con la misma característica, se considerará este salario aumentado en un veinte por ciento, como salario máximo..."

c) Derecho a huelga.- como los anteriores, este derecho se les consigna siempre y cuando no sea ejercido con los trabajadores de base, es decir, de acuerdo al artículo 183 de la Ley "Los trabajadores de confianza... ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga...", por ello están excluidos para el llamado recuento de las huelgas de la base trabajadora, pero no así para realizar sus propias huelgas y recuentos.

1.1.2.- Patrón

Por el otro lado de la relación laboral encontramos al patrón, quien también ha recibido por parte de la doctrina y la legislación diferentes nombres como: empleador, principal, dador, empresario, etc., es éste quien sin duda marca el camino de la relación laboral enfocándola a sus

intereses, que deben ser los de la empresa. Es por ello que a través de la historia ha sido necesario dar un papel de intérpretes en esta sinfonía laboral a trabajadores y patrones, surgiendo las negociaciones colectivas, los sindicatos etc ...

Pero veamos cómo es que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 10º se refiere al concepto "patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores"

Esta definición sin duda acertada que hace la legislación vigente tiene aspectos que valen la pena analizar, como es el caso de que el patrón pueda ser una persona física o moral, es decir que puede ser un individuo, ser humano o bien una empresa constituida por múltiples seres humanos, lo que para el derecho laboral es exactamente igual.

Asimismo, que la situación de patrón se da independientemente del número de trabajadores que se tengan ya que puede ser uno o varios.

En el caso de los patrones, existen varias personas que sin ser propiamente los empresarios, son correlativamente responsables, esto por motivo de sus funciones y la consideración de representantes que la propia ley les da, aún cuando no medie poder para ello, tal y como lo menciona el

artículo 11º “Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores.”

1.1.3.- Contrato individual de trabajo

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo en su párrafo segundo nos dice que “Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.”

Como se ha visto, para el derecho laboral no es requisito indispensable para la existencia de la relación laboral un contrato, pero ello no quiere decir que nunca se den; por el contrario, el contrato individual es garantía de certeza, tanto para el trabajador como para el patrón, y es en atención a su importancia, que nos hemos permitido incluirlo en nuestro estudio y abordar sus principales aspectos.

Estos se refieren a todos aquellos puntos que deberán observarse para su perfecto desarrollo, ya que no debemos olvidar que todo contrato es un acto jurídico, que en principio regula el derecho civil,

pero que para el caso de la materia laboral se presenta con algunas diferencias:

Elementos de existencia: según el derecho civil son elementos de existencia aquellos que debe contener el acto jurídico para poder existir como tal, y son:

a) **Consentimiento.**- los actos jurídicos pueden contener dos o mas voluntades, si se trata de actos bilaterales.- dentro de nuestro estudio podemos ver que el consentimiento lo darán trabajador y patrón, pero la Ley Federal del Trabajo no es limitativa a que sea el patrón (tratándose de personas morales) quien otorgue el consentimiento, sino que puede ser un representante de la empresa quien lo otorgue y perfeccione este contrato.

b) **Que exista un objeto posible legal y natural.**- la legislación laboral así como algunos doctrinarios opinan que el contrato individual de trabajo es perfectamente existente aun cuando no se mencione el objeto, siempre atendiendo a que sea compatible con las fuerzas aptitudes y capacidad del trabajador; esto es posible que se deba a que en todo contrato de trabajo el objeto es la prestación de un trabajo personal subordinado a cambio de un pago.

Naturalmente no podemos hablar ni aún en este derecho social, de un contrato de trabajo en el que exista un objeto ilícito, como sería aquel narcotraficante que contrata a un químico para que produzca drogas.

c) Una forma solemne.- no es aplicable para el derecho del trabajo.

Requisitos de validez:

a) Que la voluntad sea externada por personas capaces.- es importante mencionar que este consentimiento sólo podrán darlo aquellas personas que conforme a nuestra Constitución y la Ley Federal del Trabajo sean capaces para contratarse, por lo que los mayores de 14 años y menores de 16 años pueden hacerlo siempre y cuando hayan terminado la educación obligatoria y cuenten con el consentimiento de sus padres o tutores, del sindicato que los agregue o bien de la autoridad laboral competente.

Es importante mencionar que lo anterior opera para los trabajos dentro del territorio nacional, ya que cualquier trabajo que se requiera fuera de nuestras fronteras, podrán realizarlo únicamente aquellos mayores de

18 años, salvo los trabajos especializados como el que desempeñan los artistas, deportistas etc... Pero cosa curiosa no nos habla de alguna limitante para el patrón por lo que entendemos que será capaz de contratarse a partir de los 18 años.

b) Que esta voluntad se exprese sin vicios del consentimiento.- a diferencia del derecho civil, en materia laboral encontramos la figura del dolo como único vicio del consentimiento.

c) Licitud en el objeto.- al igual que en cualquier contrato que se celebre, el objeto juega un papel muy importante, ya que es el fin primario del acuerdo de voluntades. Creemos que en el derecho laboral el objeto es siempre el mismo, realizar un trabajo personal subordinado a cambio de un pago.

d) La forma.- es sin duda un elemento importante, pero dentro de un contrato individual de trabajo, la forma es una obligación para el patrón, (ya que en caso de que no se le de forma a un contrato, la carga de la prueba recae en el patrón) es decir, la falta de forma en este tipo de actos no invalida la vida jurídica del mismo, y por el contrario, se toman como escritos todos aquellos derechos del trabajador incluyendo la afirmación de que se trata de un contrato indefinido.

Es tal la protección que en este contexto tiene el trabajador que a falta de contrato, además de las cargas señaladas en el párrafo anterior se le pueden aplicar al patrón ciertas multas.

Requisitos de eficacia:

Para el maestro José Dávalos hay ciertas modalidades que pueden ser establecidas dentro del contrato de trabajo siempre y cuando lo permita la misma naturaleza del trabajo, estas modalidades pueden ser plazos, condiciones o restricciones que alguna de la partes puede incluir en el contrato, como podrían ser el que un trabajador antes de laborar horas extras deberá obtener un documento de autorización firmado por sus superior, etc.⁴

1.1.4.- Estabilidad en el empleo

El gran filósofo griego Aristóteles dijo que debía tratarse igual a los iguales y desigual a los desiguales, y sin lugar a duda no se equivocó. Nuestro país ha sufrido a lo largo de su historia la constante lucha entre la clase obrera y la clase patronal, lucha que ha desgastado a una sociedad

ávida de desarrollo y mejores oportunidades, pero que también ha influido en la creación de un derecho social como lo es el laboral, que ha sabido entender esta gran diferencia de oportunidades y fuerzas entre los patrones y trabajadores; hoy nos encontramos frente a un esquema de seguridad y certeza laboral, mismo que refleja lo que muchos doctrinarios han llamado la estabilidad en el empleo.

La estabilidad en el empleo, como lo señala el ilustre maestro Mario de la Cueva es⁵ "una de las manifestaciones más cristalinas de la justicia social, hondamente enraizada en el derecho del trabajo, porque su finalidad inmediata es el vivir hoy y en el mañana inmediato, pero al nacer miró apasionadamente hacia la seguridad social, porque su finalidad mediata es preparar el vivir del trabajador en la adversidad y en la vejez. De estas sus dos finalidades se desprende su esencia: la estabilidad en el trabajo es la certeza del presente y del futuro..."

La certidumbre que se da a los trabajadores es sumamente importante ya que obliga a los patrones a ser mas precavidos al momento de seleccionar a su personal; anteriormente se contemplaban en las diferentes leyes laborales los llamados contratos a prueba y de enseñanza,

⁴ C.f.r. DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Op. Cit. Pag. 111.

⁵ Cit. Por. ibidem. Pag. 137.

mismos que permitían a los patrones disfrazar una verdadera relación laboral, explotando así a los trabajadores para después en muchas de las ocasiones ni siquiera pagarles o contratarlos; hoy día la ley prohíbe este tipo de contratos, (salvo para los trabajadores domésticos en donde se permite el contrato a prueba por máximo de 30 días) por lo que todo trabajador que sea contratado es automáticamente protegido por este principio de estabilidad.

Para que un patrón pueda despedir justificadamente a un trabajador debe presentarse una situación grave, contemplada por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 47, en alguna de las siguientes variantes:

a) El engaño del trabajador o del sindicato que lo propone para obtener del patrón la contratación, con certificados falsos o referencias en las que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca.

b) Las faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias, malos tratamientos dentro del servicio, en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa, salvo que medie provocación o que obre en defensa propia.

c) Las faltas de probidad u honradez del trabajador, actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos, en contra de alguno de

sus compañeros, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeña el trabajo.

d) Las faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos, fuera del servicio, en contra del patrón, sus familiares, personal directivo o administrativo de la empresa.

e) Causar el trabajador perjuicios materiales intencionales durante el desempeño de sus labores o con motivo de ellas.

f) Actuar con negligencia en sus labores ocasionando algún perjuicio material.

g) Poner en riesgo la seguridad del lugar y de los demás trabajadores por actuar con imprudencia o descuido inexcusable.

h) Cometer actos inmorales dentro del lugar de trabajo.

i) Revelar secretos propios del lugar donde trabaja.

j) Tener más de tres faltas de asistencia injustificadas en un periodo de treinta días.

k) Desobedecer al patrón sin causa justificada.

l) Negativa de adoptar medidas preventivas y procedimientos para evitar accidentes o enfermedades.

m) Concurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

n) Por sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador pena de prisión.

o) Por aquellas causas análogas.

Es importante mencionar que la estabilidad en el empleo comprende dos modalidades, la primera se refiere a la permanencia, es decir, la duración indefinida de la relación de trabajo y, la segunda toca la existencia de una causa razonable para ser despedido.

Por otro lado, la restricción y consecuencias que se aplican al patrón para rescindir injustificadamente la relación laboral, de ninguna manera son las mismas que para el trabajador que rescinde este mismo contrato en cualquier momento, con la salvedad de que si es por causa injustificada y anterior a un año desde el día que ingresó a laborar, será responsable de los daños y perjuicios que pudiere ocasionarle al empleador tal y como lo señala el artículo 32 de la Ley Federal del Trabajo.

Mucho se habla por parte de los doctrinarios del tipo de estabilidad que se consigna en nuestro cuerpo legal, "se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patron, de manera total, la facultad de disolver una relación por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causas justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador. Y se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a

disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización.”⁶

Ahora bien, nuestra legislación aplicable a los trabajadores en general, ha tomado un doble sistema de opciones que va desde una indemnización a una reinstalación en el trabajo.

Al respecto será el propio asalariado quien escoja ante un tribunal laboral que opción le es más conveniente (dentro del artículo 123 Constitucional se establecen los casos en que el trabajador no podrá escoger, aplicándosele únicamente la indemnización), pero nunca podrá ocuparlas conjuntamente.

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo hace algunas clasificaciones de las relaciones laborales en cuanto a su tiempo de duración, lo que sin duda es importante ya que tanto el trabajador como el patrón deben conocer las condiciones a que deben ajustarse mientras dure la relación laboral:

a) De planta o tiempo indeterminado.- son aquéllos que forman parte de la vida cotidiana de la empresa.

⁶ TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo de 1970. "Comentarios, Pronuario, Jurisprudencia y Bibliografía". 48 edición. Porrúa. México 1980. P. 42.

b) Permanentes o continuos.- aquéllos que se desarrollan en forma permanente aún cuando no sea diario.

c) De temporada o cíclicos.- aquéllos que solamente se realicen en determinadas épocas del año.

d) De obra determinada.- únicamente mientras subsista el objeto del contrato.

e) De tiempo determinado.- principalmente se da al sustituir por un tiempo preestablecido a un trabajador.

f) Para la inversión de capital.- este tipo de relación se da exclusivamente en los trabajos prestados en una mina.

g) Eventual.- cuando el trabajo a realizar no es mayor a veinte días.

Para concluir diremos que la estabilidad es una y es la forma más eficaz de impedir que sea prerrogativa del patrón el despedir injustificadamente a un trabajador, pero al mismo tiempo podemos apreciar que la estabilidad en el empleo no significa tampoco perpetuidad en el trabajo, ya que esto depende del tipo de relación laboral establecida con anterioridad o hechos posteriores como serían las causas involuntarias de suspensión o terminación que la propia ley señala y que serían motivo de un estudio más profundo.

1.2.- Relación laboral en el apartado "B"

1.2.1.- Trabajador

"Basta que un hombre aporte su esfuerzo para la creación o para la conservación de la riqueza, para que se le considere colocado dentro de las prerrogativas que conquistaron los hombres de la revolución en los campos de batalla y que se inscribieron en el artículo 123."⁷

Será más adelante cuando hablemos de cómo es que se formó el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, pero vale la pena adelantar que durante muchos años, las relaciones de trabajo que se dieron entre individuos y el Estado, fueron reguladas prácticamente por el Derecho Administrativo, lo que no permitía a éstos estar en igualdad de circunstancias frente a los trabajadores en general y mucho menos ser beneficiados por los principios del derecho social plasmados en una de las más hermosas constituciones del mundo, la mexicana.

La idea que se tenía de los trabajadores burocráticos hasta antes de elevarlos a rango constitucional, puede resumirse de la siguiente manera "No es correcta la tesis de que los trabajadores al servicio del Estado no

⁷ Palabras pronunciadas por el Senador Gonzalo Bautista durante la sesión del día 21 de diciembre de

son sino una fracción de los trabajadores en general deben aplicarse a aquellos las disposiciones que rigen a éstos, pues si bien es verdad que desde el punto de vista gramatical la palabra trabajador comprende a todo aquel que desarrolla una actividad física o intelectual a cambio de una retribución convenida, también lo es que los trabajadores al servicio del Estado celebran un contrato de trabajo de naturaleza sui generis que entraña un acto administrativo y es por ello que el artículo 2 de la ley general del trabajo establece que los servicios públicos no son sujetos de derecho obrero, sino que sus relaciones para con el Estado deben regirse por una ley especial, como lo es actualmente el estatuto jurídico”⁸

Actualmente la Ley Federal de Trabajadores al Servicio de Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional nos dice en su tercer artículo que “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

Podemos apreciar del precepto antes citado, que para la ley burocrática, a diferencia de la Ley Federal del Trabajo, lo que determina a un individuo como trabajador es el nombramiento o el hecho de aparecer en

1937. Diario de Debates de la Cámara de Senadores. P. 30.

⁸ Cit. Por. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Segunda edición. Porrúa. México. Pag. 467. (Semanao Judicial de la Federación. Tomo 78. Página 5452).

la lista de raya; sin duda nuestra Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, es sumamente obsoleta y carece de los principios que se han alcanzado para los trabajadores en general dentro de nuestro país, en donde la forma no invalida el acto jurídico de la relación laboral.

Es por esto y mucho mas que la legislación aplicable a regular el trabajo burocrático, es un cuerpo anacrónico que viene desde los primeros estatutos en materia laboral burocrática de los años de 1935 y 1941; ya que en ellos se mencionan conceptos y artículos idénticamente transcritos a la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional vigente al día de hoy, que sin duda son ideas pasadas ya superadas, pero no por nuestros legisladores.

La L.F.T.S.E. establece en su artículo 4º que "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base". Lo que a simple vista parecería igual a lo señalado por la Ley Federal del Trabajo, ahora veamos más a fondo cual es la forma en que se trata a éstos trabajadores.

"Son trabajadores de confianza:⁹

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y

⁹ Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 5º.

aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

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

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

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

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

Contralorías o de las Areas de Auditoría.

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

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

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

h) **Asesoría o Consultoría,** únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

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

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

fracción I de este artículo.

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

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

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

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

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

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

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

II. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia

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

Es ésta una larga lista mediante la cual se indica que las personas que ocupen estos cargos serán tomados como trabajadores de confianza, y con ello la inseguridad jurídica laboral que la propia ley les asigna señalada en su artículo 8º "Quedan excluidos del Régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército ..."

A este respecto nos dicen los juristas Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera¹⁰ que "es conveniente que se expida un Estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones en la misma forma en que se hace con los miembros del ejercito...."; creemos que las intenciones de los juristas son sin duda las mejores, pero también pensamos que debería unificarse la materia laboral para los trabajadores en general, exceptuando aquéllos que por su régimen disciplinario o a su actividad enfocada a la seguridad nacional, deben continuar rigiéndose por sus propias normas, como hasta ahora.

Debemos entender que no se puede continuar dando un

ordenamiento legal a cada tipo de trabajador, la ley debe ser impersonal y por ello regular al sector social en cuestión, atendiendo a sus diferentes necesidades, además todos estos problemas nominativos son causales de constantes conflictos dentro del desarrollo de las actividades de la propia Administración Pública y por consiguiente de nuestra economía.

Es triste observar que es la propia ley quien hace diferencia entre los trabajadores, siendo aquellos de confianza los principales afectados al no ser regulados y por lo tanto no tener derechos fundamentales como lo son el formar parte de un sindicato, la estabilidad en el empleo etc... , pero no son los únicos ya que el mismo precepto que excluye a los primeros también excluye a los trabajadores por honorarios, quienes se encuentran en una situación parecida.

Ahora bien la ley burocrática en su artículo 6º nos dice que " Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior (artículo 5º) y que por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.", la misma ley continúa y nos dice los requisitos que deberán llenarse para ser trabajador de base, entre los que están:

a) Ser mexicano

¹⁰ TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo, Op. Cit. Pag.

b) Sólo podrá serlo un extranjero cuando no existan nacionales que puedan realizar el trabajo en cuestión.

c) Tener más de 16 años.

d) Las demás que establezcan las propias condiciones de trabajo de cada dependencia.

El artículo 7º nos dice que "al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación", con esto se demuestra que la calidad de empleado la otorga el propio Estado a través de sus diferentes dependencias y principalmente mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es, en última instancia, quien sanciona las plazas en cuestión.

Es posible apreciar otras clasificaciones de trabajadores burocráticos (en cuanto a su temporalidad) que si bien se encuentran mencionadas en el artículo 15 fracción III de la L.F.T.S.E. es en la mayoría de las Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias gubernamentales en donde puede apreciarse su conceptualización, por ejemplo, en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud observamos en el artículo 17 " los nombramientos serán definitivos o

temporales y su expedición se hará conforme a los movimientos escalafonarios que procedan. Se entenderán por:

I.- Definitivos, aquéllos que se expidan para cubrir puestos permanentes;

II.- Temporales, los que se otorguen con efectos eventuales y que pueden ser:

a) Provisionales, para cubrir puestos vacantes mayores de seis meses y los que se expidan a trabajadores que suplan a los que se encuentren en los casos señalados en el penúltimo párrafo del artículo 46 de la ley;

b) Interinos, para ocupar puestos vacantes hasta por seis meses;

c) Por tiempo fijo; aquéllos que dejan de tener efectos en la fecha que se determina en el mismo, y

d) Por obra determinada, aquéllos cuyos efectos cesan al concluir la obra que motivó su expedición."

Por último diremos que dentro del tema que se trata a continuación es mucha la confusión que existe, ya que se da un trato de sujetos de la relación laboral a otros trabajadores, que si bien tienen mayor importancia jerárquica, no dejan de ser trabajadores al servicio del Estado

Por lo tanto creemos importante incluir la clasificación que dentro del capítulo de los trabajadores hace el maestro Ernesto Gutiérrez y González¹¹, que muy seguramente nos ayudará a entender un poco de lo que se tratará más adelante:

a) Funcionarios.- es el que realiza en nombre del Estado, actividades de representación y relación con los gobernadores o ante otros Estados.

b) Empleados.- es el que se concreta a realizar actividades internas de la persona del Estado, sin que tenga por mandato de la ley, posibilidad de tener relaciones con los gobernados u otros Estados.

Al respecto creemos que es importante integrar en un sólo documento, la clasificación de todos los trabajadores al servicios del Estado, de acuerdo a sus funciones, importancia jerárquica y temporalidad, así como los derechos y obligaciones que cada una de estas especies tiene, tal y como lo hace la Ley Federal del Trabajo,

1.2.2.- Patrón

Señala la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en

¹¹ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo

su artículo 2º que "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación." Al respecto los doctrinarios Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera¹² comentan que esta es una mal lograda redacción ya que "los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano Estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador..."

Resulta sumamente confusa la ley al estipular que la relación laboral se da entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base, ya que nosotros entendemos a los titulares y a los basificados como trabajadores todos al servicio del Estado

Por ello nos permitimos hacer el siguiente análisis de lo ya citado:

a) No existe artículo que determine exactamente qué es el patrón para el trabajo burocrático.

Mexicano. Pomua. México Pag. 580.

¹² TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo. Op. Cit. Pag. 21 y 22.

b) Sin embargo, el artículo que más se acerca a definirlo, aún cuando no lo haga correctamente es el 2º de la L.F.T.S.E.

c) Resulta imperativo dar una redacción actual, en donde no se pueda confundir a un trabajador de confianza con el patrón, ya que de ellos también es su empleador el Estado. (si bien es verdad que la Ley Federal del Trabajo, es supletoria de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, debemos entender que los titulares de la dependencias son tan solo representantes por mandato de ley del patrón, pero de ninguna manera son el patrón).

4.- En nuestro particular punto de vista creemos que debe considerarse como patrón al Estado para el caso de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, y para el caso de organismos descentralizados, él mismo organismo en base a su personalidad jurídica, y precisar como lo hace la L.F.T. quienes son o pueden ser representantes por mandato de ley de el patrón.

1.2.3.- Estabilidad en el empleo

Por lo que se refería a nuestro derecho laboral administrativo, es dentro del Estatuto jurídico, tanto de 1938, como de 1941, en donde se estableció la inamovilidad de los trabajadores de base al servicio del

Estado. El artículo 4º, segunda parte del inciso e), establece: “ los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente. Cuando se trate de plazas de nueva creación, la clasificación que corresponda a un trabajador será determinada por la disposición legal que las establezca”.¹³

Esta es la forma en la que el Estado mexicano ha expresado su idea de la estabilidad en el empleo para sólo algunos de sus trabajadores, la que continúa hasta el día de hoy, tal y como lo menciona el artículo 6º de la L.F.T.S.E. “son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

Podemos observar que desde que las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores eran regidas por el derecho administrativo hasta nuestros tiempos en que además de tener un espacio en la Constitución Mexicana y formar parte del derecho laboral; las ideas no han cambiado, como tampoco lo ha hecho su redacción. Esto no es un avance

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Op. Cit. Pag. 464.

en la protección jurídica de los trabajadores burocráticos, y tampoco lo es para el sano desarrollo de las instituciones gubernamentales, en vista de las siguientes consideraciones:

a) La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, excluye expresamente a los trabajadores de confianza; por lo que no podemos decir que exista la estabilidad en el empleo para éstos, salvo que se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

b) En el mismo caso se encuentran los trabajadores llamados provisionales, interinos y eventuales que la mayoría de las Condiciones Generales de Trabajo de las diferentes dependencias contemplan.

c) Nuestra ley burocrática permite abiertamente el llamado contrato a prueba, ya que no otorga ninguna seguridad jurídica, sino hasta pasando seis meses de trabajo ininterrumpido sin nota desfavorable.

d) Una vez cumplidos los seis meses de trabajo ininterrumpidos sin nota desfavorable se tiene plena seguridad en el trabajo y más aún, se tiene el respaldo del sindicato, del cual sólo se es miembro a partir de que se es basificado.

Son varios los doctrinarios tanto de derecho laboral como de derecho administrativo los que aseguran que la legislación burocrática otorga una estabilidad absoluta, es decir, es todavía más difícil para el Estado rescindir la relación laboral, ya que éste además de observar lo establecido en el artículo 46 respecto de las causales de despido, también deberá llenar una serie de requisitos, como son:

a) Respetar lo establecido en el artículo 46 bis "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y de un representante del sindicato respectivo... Si a juicio del titular procede demandar ante el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma".

c) Una vez realizado todos los requisitos y trámites previos al juicio deberá esperarse el laudo que dictamine si procede o no la rescisión laboral.

Sin duda, es importante que se otorgue estabilidad a los trabajadores, pero debe ser a todos ellos; asimismo es importante no confundir la estabilidad con la impunidad de malos trabajadores, quienes solo atentan en contra del desarrollo nacional.

1.4.- Órgano desconcentrado

Señala el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Primeramente y antes de poder dar un concepto de que es un órgano desconcentrado, es necesario situarlo dentro de la organización administrativa de nuestro país, por ello acudimos al artículo 90 constitucional que señala "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el

congreso...", ahora bien, el artículo 1º de la mencionada ley nos dice que la administración pública centralizada se integra por la Presidencia, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; que es precisamente en donde se da toda forma de administración desconcentrada. tal y como lo señalamos en el primer párrafo.

Entendemos por centralización administrativa la subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central, bajo diferentes puntos de vista de su nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones.¹⁴

Es muy importante dejar en claro que la centralización administrativa es exclusiva del Poder Ejecutivo, cuyo único titular es el Presidente de la República en el que recaen los poderes de mando, decisión y jerárquicos necesarios para mantener unida a la administración.

Una vez que hemos visto que todo órgano desconcentrado se ubica dentro de la llamada administración pública centralizada y toda vez que hemos definido que es precisamente esta centralización, podemos señalar lo que a nuestro entender y siempre que no existe un concepto

establecido, que es un órgano desconcentrado.

Ahora, entendemos por órgano desconcentrado aquella creación administrativa hecha por ley o decreto, mediante los cuales se le otorgan determinadas y limitadas facultades, que le permiten desarrollarse con mayor eficacia y rapidez en el ejercicio de sus tareas, teniendo además autonomía en el manejo de su presupuesto, sin dejar de ser parte y por ello estar completamente subordinado al órgano superior.

Entre las características más importantes de estos órganos desconcentrados¹⁵ encontramos las siguientes:

a) Se crea por un acto materialmente legislativo, ya sea una ley o reglamento.

b) Es una subdependencia que está directamente conectada con el secretario del ramo.

c) No tiene personalidad propia.

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Op. Cit. Pag. 533.

¹⁵ El ilustre maestro Ernesto Gutiérrez y González nos dice que el nombre que debe darse a toda forma de administración desconcentrada no es la órgano, sino la de subsubórgano desconcentrado, dejándolo dentro de su estudio y para fines prácticos la palabra subórgano pero nunca la de órgano, ya que nos dice " el Estado, como ya lo hemos dicho, tiene tres órganos, y por conducto de cada uno de ellos el Estado ejerce una función precisa y determinada, y continua: El órgano es una parte del Estado, sin personalidad propia, a través de la cual el Estado ejerce de su capacidad-competencia establecida en la ley, una función específica que le determina la propia ley". Estos órganos son el Legislativo, Ejecutivo o Administrativo y el Judicial. Por lo que si el órgano es el Poder Ejecutivo, una Secretaría de Estrado es un subórgano y por lógica no puede crearse un órgano sino un subsubórgano (nosotros coincidimos con la idea del maestro Gutiérrez y González pero por razones prácticas y toda vez que así es como lo nombra la ley, seguiremos utilizando el nombre de órgano desconcentrado). Vid. GUTIERREZ Y GONZALEZ. Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Primera edición. Porrúa. México. Pags. 362

- d) No tiene patrimonio propio
- e) No se crea una persona moral diversa del Estado.
- f) No se le da función alguna ajena a las que se le competen al Secretario del ramo.

1.5.- La empresa

"La empresa es un organismo económico que se basa en una organización fundada sobre principios técnicos y sobre leyes económicas que le proporcionan los distintos elementos, forman la estructura, regulan su desarrollo y aseguran la eficacia y la producción."¹⁶

"Empresa es la actividad económica organizada que tiende a los fines de producción o cambio de bienes y servicios para el mercado en general".¹⁷

El concepto de empresa no está determinado dentro del código de comercio, por ello los juristas han desarrollado una definición de empresa basada en gran parte de lo que se entiende por empresario, complementándola además con una serie de elementos que integran a la

a 38, 292 y 592.

¹⁶ VASQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Contratos Mercantiles. Cuarta edición. Porrúa. México. Pag. 121.

misma; ya que el decir únicamente que la empresa es la actividad del empresario quedaría sumamente limitada.

Asimismo, la Ley Federal del Trabajo conceptúa a la empresa en su artículo 16 diciendo: "Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios..."

En resumen podemos afirmar que la empresa es una actividad económica organizada para la producción o cambio de bienes o servicios, que está conformada por todas aquellas personas que intervienen para su desarrollo y producción, como pueden ser obreros, dependientes, mecánicos, gerentes, etc... y que es guiada por un empresario, llámese persona física o moral.

¹⁷ Ibidem. Pag. 120.

CAPITULO II: ANTECEDENTES GENERALES

2.1.- Historia de los ordenamientos legales que han regido y rigen la relación laboral con el Estado

2.1.1- Federalización de la justicia laboral

"El proyecto de reformas preparado por el señor Carranza como base para los trabajo del constituyente de Querétaro, fue superado por la asamblea al elevar al rango constitucional los derechos de los trabajadores. El texto del artículo 123 constitucional, verdadero derecho laboral, se complementa con la Ley Federal del Trabajo, de la que es autor el licenciado Aarón Saenz y que fue expedida durante la presidencia del ingeniero Pascual Ortiz Rubio." ¹⁸

Es en el año de 1918 cuando aparece la primera Ley del Trabajo en el estado de Veracruz; posteriormente es promulgada en el mes de diciembre del mismo año el Código de Trabajo de Yucatán: en octubre de 1926 aparece la Ley de Trabajo de Tabasco y así fue

¹⁸ GONZALEZ RAMIREZ, Manuel. Consideraciones Históricas acerca de la Constitución de 1917. S.n.e.

legislándose por los congresos locales las leyes laborales que regularan al artículo 123 constitucional; pero este sistema no permitió unificar criterios ni se daba en todos los estados miembros de la República.

Por ello se hizo imperiosa la necesidad de expedir una reglamentación federal del artículo 123, no obstante de que habían sido preparados algunos proyectos durante los gobiernos de los presidentes Carranza, Obregón, Calles, Emilio Portes Gil, no fue sino hasta el año de 1931 cuando se logró publicar la primera Ley Federal del Trabajo que el día 18 de agosto apareció en el Diario Oficial de la Federación, dándose la federalización de la justicia laboral; posteriormente este cuerpo legal fue abrogado por la Ley Federal del Trabajo de 1970, misma que sigue vigente al día de hoy con importantes reformas hechas en el año de 1980.

Sin embargo esta federalización fue excluyente, ya que no tomó en cuenta a los trabajadores burocráticos, pues al señalar en el artículo segundo que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil"

Esta inseguridad jurídica para los trabajadores al servicio del

Estado, no fue exclusivamente referida por la Ley Federal del Trabajo de 1931, ya que todos aquellos instrumentos jurídicos locales que intentaron reglamentar al artículo 123 Constitucional, también cometieron las mismas fallas que fueron arrastradas a esta federalización.

Al respecto comenta el maestro José Dávalos¹⁹ "Las leyes del servicio civil no se expidieron; los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política, puesto que a cada cambio de funcionarios, aún de los de modesta categoría, eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular."

Dicha situación ha cambiado, pero únicamente respecto de los trabajadores de base como lo apuntamos en el capítulo anterior, ya que hoy en día son los trabajadores de confianza quienes continúan en el mismo estado de indefensión jurídica, sufriendo cada que hay un cambio de estafeta en los puestos de altos funcionarios, la pesada incógnita de su futuro laboral inmediato.

¹⁹ Dávalos Morales, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa, México. Pag. 66.

2.1.2- Estatutos de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión

Importante resulta este ordenamiento para la historia del derecho del trabajo, ya que hasta antes de su promulgación se veía a los trabajadores burocráticos como servidores del gobierno regidos por el derecho administrativo, por lo que se les excluía de aquellos derechos laborales que gozaban los trabajadores en general y que se encuentran consignados en nuestra carta magna.

Con anterioridad a la creación de los Estatutos jurídicos, se trató de regular la función pública mediante ordenamientos administrativos, que si bien no eran el medio correcto para lograrlo, sí marcaron un precedente para la estabilidad en el empleo de los burócratas, como lo señalamos a continuación:

a) El primero de ellos se expide un 12 de abril de 1934, mediante un acuerdo administrativo sobre Organizaciones y Funcionamiento del Servicio Civil, que suscribiera el entonces Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez.

Este documento marcó el inicio de la estabilidad en el empleo

para los trabajadores burocráticos al señalar que solo podía despedirseles cuando mediara causa justificada; lamentablemente fue efímera su duración al ser declarado. inconstitucional, ya que debía ser una ley y no un acuerdo el que regulara las relaciones de los servidores públicos con el Estado; abrogándose el 30 de noviembre del mismo año de su publicación.

b) Además encontramos un proyecto de ley del servicio civil formulado en el año de 1935 por el Partido Nacional Revolucionario, mismo que forma el antecedente más inmediato al primer Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

Fue en el año de 1937 cuando la cámara de Senadores recibió como de origen, el proyecto del primer Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del poder Ejecutivo, a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, como cumplimiento de las promesas hechas durante su campaña presidencial.

El documento tuvo gran aceptación entre los legisladores, sobre todo porque consideraba a los servidores públicos como verdaderos trabajadores partícipes de la generación de la riqueza y merecedores de la protección social en vista de que su único patrimonio lo constituía la

capacidad laboral; asimismo, se indicó que era necesario incluir bajo su tutela a los trabajadores al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial, ya que el proyecto como tal únicamente era aplicable a los trabajadores del Poder Ejecutivo, aspecto que no tuvo inconveniente.

Por fin y después de largas discusiones fue aprobado el proyecto de ley, el día 5 de diciembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación como Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, marcando así una nueva etapa en la relación laboral del Estado con sus trabajadores.

Un segundo Estatuto vino a sustituir al de 1938, siendo el Presidente de la República Manuel Avila Camacho, quien envió nuevamente un proyecto de Estatuto a favor de los trabajadores burocráticos; documento que fue aprobado por el Poder Legislativo en el año de 1941 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril del mismo año.

Menos de siete años duró intacto el segundo Estatuto, ya que en el año de 1947 fueron reformados por el Congreso de la Unión varios de sus artículos; reformas que fueron tachadas constantemente de inconstitucionales.

De la lectura de algunos preceptos que conforman los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, resulta impresionante constatar que muchos de los principios que hoy hacen de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, un ordenamiento desigual y anacrónico, se encontraban ya establecidos en estos Estatutos, por ejemplo la inestabilidad en el empleo que priva para los trabajadores de confianza, la sindicalización única, las limitantes a la huelga, etc..., de lo que podemos concluir que aun cuando se ha avanzado en la búsqueda de la igualdad de los trabajadores en México, no ha sido suficientemente proporcional a los cambios sociales contemporáneos.

2.1.3- Elevación a rango constitucional del trabajo de los servidores del Gobierno Federal y del Distrito Federal

Si bien los Estatutos crearon un clima diferente al que existía para los trabajadores burocráticos, no fue la justa solución a sus problemas, sobre todo porque continuaban en un plano desigual con los trabajadores en general, por ello, los movimientos sociales no se hicieron esperar.

Siendo Presidente de la República Don Adolfo López Mateos, comenzó una fuerte pugna al interior del sindicato ferrocarrilero protagonizada por los líderes afines al gobierno y aquéllos independientes por obtener el control de esta importantísima organización.

Como resultado, un líder independiente llamado Demetrio Vallejo, logra la victoria en las elecciones internas, buscando inmediatamente conseguir mejoras para sus agremiados mediante el emplazamiento a huelga, misma que no prosperó al ser tachada de inexistente.

Fue entonces cuando los trabajadores ferrocarrileros iniciaron una serie de huelgas que por llevarse a cabo durante los fines de un periodo vacacional, provocó graves problemas en el transporte, por lo que se dio un abierto enfrentamiento entre el gobierno y los líderes de estos movimientos, intervino la policía y el propio ejército deteniendo y encarcelando a muchos trabajadores y por supuesto a sus líderes.

La presión ejercida por los trabajadores burocráticos y la inestabilidad que esto traía al país, obligaron al Presidente Adolfo López Mateos a enviar al Congreso de la Unión, una iniciativa de adiciones al

artículo 123 de nuestra Constitución, en donde se mencionaba la necesidad de incluir a la clase trabajadora al servicio del Estado dentro de la seguridad que sólo podía otorgarles nuestra Carta Magna.

Para el 27 de septiembre de 1960 el artículo 123 constitucional contaba ya con dos apartados, el "A" compuesto con la redacción del texto originalmente editado y el "B" que integró aquellos derechos de los trabajadores al servicio del Estado, que durante muchos años esperaron ocupar un lugar igual al de los trabajadores en general.

Muchos fueron los años que esperaron y muchos los esfuerzos que realizaron los trabajadores de la burocracia para ver cristalizado un sueño, al verse en un plano de igualdad con los trabajadores en general y al sentirse factor primordial de la producción de la riqueza; obteniendo la seguridad más alta que puede tener un trabajador al ser protegido por nuestra Constitución.

Pero al igual que los trabajadores en general, era necesario contar con una ley reglamentaria; por ello en el año de 1963 aparece ya la primera Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que rige hasta el día de hoy la función burocrática.

Como es costumbre en nuestro país esta ley ha sufrido muchas reformas, y sólo para impresión del lector citamos los años en que fueron realizadas: 1966, 1972, 1974, 1975, 1978, 1979, 1982, 1983 y 1984.

2.1.4.- Omisiones y críticas a esta legislación, desde el punto de vista doctrinal y de técnica jurídica

El texto del párrafo segundo del artículo 123 constitucional dice al día de hoy " El congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:" para el apartado "B" "Entre los Poderes de la Unión, El gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores" y continúa el artículo 1º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado " 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...; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos". Pero vale la pena reflexionar ¿qué pasa entonces con los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y los Municipios a quienes no se les menciona, qué ellos no están también al servicio del Estado?

Parte de la respuesta la encontramos en dos artículos de nuestra Constitución, el primero de ellos el 115 en su fracción VIII, segundo párrafo nos dice: "las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias". A su vez el artículo 116, fracción VI retoma esta idea, cambiando tan sólo la palabra municipio por Estado, con lo que se refiere a una Entidad Federativa.

A nuestro modo de ver, creemos que estos trabajadores deberían estar considerados dentro de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ya que aún, cuando la Constitución establece que las leyes que se dicten para efecto de su regulación, no podrán enmarcar menores derechos a los que se consagran para todo trabajador, es muy posible que se den grandes diferencias entre los derechos que se otorguen para los trabajadores de una Entidad Federativa y otra, o entre un Municipio y otro; y consideramos que la base de la justicia social es la igualdad, tal y como lo señala el Maestro Mario de la Cueva al decir que²⁰ "todos los trabajadores son iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de

²⁰ CUEVA, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Cuarta edición. Porrúa. México. Pag. 636.

actividad que desempeñe”.

Creemos que no es correcto el nombre de Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ya que no acoge a todos los trabajadores señalados con anterioridad. Al respecto la maestra Aurora Arnaiz Amigo define al Estado como²¹ “la agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común”.

El objetivo de definirlo es entender si es o no acertada nuestra consideración, a la que agregaremos que nuestro país es un Estado federal, es decir, una alianza o pacto de unión entre varios estados independientes que conforman una gran ficción jurídica a la que llamamos Estados Unidos Mexicanos, cuyo primer poder se le ha llamado soberanía y reside en todo su pueblo, mismo que lo ejerce a través de sus órganos de representación creando y aplicando leyes; a este respecto comenta el catedrático universitario Ignacio Burgoa²² “debe concluirse que un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos”.

²¹ ARNAIZ AMIGO, Aurora. *¿Que es el Estado?*. S.n.e. Deslinde. Ciudad universitaria, México. Pag. 7.

²² BURGOA ORIGUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Primera edición. Porrúa. México.

Por todo lo anterior, opinamos que todos los trabajadores, sean de las dependencias del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de las Entidades Federativas o de los Municipios (aquéllos de los organismos descentralizados tienen un régimen especial que se determinará en el momento de su creación por lo que no se encuentran en un estado de desigualdad, salvo las que se contemplan de un apartado a otro) se encuentran al servicio del Estado, por ello no deberían existir diferencias entre ellos; creemos que debería existir un sólo ordenamiento legal para todos estos trabajadores incluyendo a aquéllos de confianza y honorarios.

2.2.- La Gerencia General de Biológicos y Reactivos

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, que tiene su fundamento legal en el reglamento interior de esta Secretaría, como consecuencia de un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 1989, asimismo, el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1990 que contempla el acuerdo número noventa por medio del cual se desconcentran sus funciones y se delegan facultades a sus titulares, ampliando así su

autonomía operativa.

Su regulación en materia laboral, es la misma que se aplica a toda la Administración Pública Federal Centralizada, es decir, se rige bajo el apartado "B" del artículo 123 constitucional y por consiguiente por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio de Estado, que ordena la creación de condiciones de trabajo para cada dependencia, tocando a ésta aplicar lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud.

2.2.1.- Su historia

La Gerencia General de Biológicos y Reactivos tiene su origen en el entonces Museo de Anatomía Patológica, en donde se instaló en 1895 un pequeño laboratorio de bacteriología; al que con el pasar de los años se le conoció como Instituto Bacteriológico Nacional, dependiente de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

En el año de 1921 se le nombra Instituto de Higiene, denominación que guarda más de treinta años para en 1956 cambiar por Instituto Nacional de Higiene.

Conforme pasaban los años la función de este Instituto se volvió más importante por lo que requirió de nuevos espacios, creándose en 1960 el Instituto Nacional de Virología y otros como el Instituto Nacional de Referencia e Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, mismos que se integraron en 1964 a la recién creada Dirección General de Investigaciones en Salud Pública.

No fue sino hasta 1977 que los Institutos Nacionales de Higiene y Virología se integran a la Dirección General de Producción de Biológicos, que cambia al año siguiente su nombre por Dirección de Producción de Biológicos y Reactivos al incorporarse el Laboratorio Central de Reactivos creado en 1970.

Finalmente, es en el año de 1989 cuando por decreto del entonces presidente de la república, Lic. Carlos Salinas de Gortari, se crea al margen del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, la Gerencia General de Biológicos y Reactivos como órgano desconcentrado.

2.2.2.- Funciones y objetivos durante sus inicios

Como vimos anteriormente, este órgano desconcentrado nació

como un simple laboratorio encargado únicamente a la investigación de ciertos biológicos, pero con el tiempo, su tarea se extendió a producir y controlar diferentes vacunas para erradicar enfermedades como el sarampión y la poliomielitis, por ello fue necesario darle mayor capacidad de actuación.

Hace apenas un par de años esta Gerencia mantenía como sus funciones la de producción, control de calidad, almacenamiento, distribución, adquisición e importación de biológicos y reactivos para satisfacer la demanda de los servicios del sector salud de nuestro país.

Su objetivo primordial consistía en producir los biológicos necesarios para cumplir con los programas nacionales de vacunación, permitiendo el control y erradicación de las enfermedades prevenibles por este medio, así como producir sueros heterólogos, reactivos químicos y biológicos para el diagnóstico y prevención de enfermedades en nuestro país.

2.2.3.- Nuevas funciones y objetivos empresariales ya en práctica

Como pudimos observar, la Gerencia General de Biológicos y

Reactivos únicamente se enfocaba en atender las necesidades que de los productos antes mencionados tenían los mexicanos, a través de los servicios de salud que prestaba la Secretaría del ramo, por lo que no ponía interés en mercados tales como los requerimientos de instituciones médicas descentralizadas y privadas, y mucho menos del extranjero.

Hoy muchos factores han contribuido en un cambio radical de la manera en que se ven los años venideros para este órgano desconcentrado, mujeres y hombres con ideas modernas e innovadoras se han dado a la tarea de hacer de esta unidad económica una verdadera empresa.

En primer lugar, la ubicación geográfica de esta Gerencia en nuestro país resulta un punto clave, ya que México es el único país de Latinoamérica que produce este tipo de productos, y eso es un orgullo producto de mujeres y hombres que han entregado su vida y profesionalismo, así como de grandes inversiones hechas por el Estado mexicano para dotar de aquella infraestructura que permita el desarrollo de las tareas.

Verdaderos héroes anónimos han aportado sus conocimientos y experiencia en favor de la niñez mexicana, salvando así muchas vidas

al prevenir y erradicar diferentes enfermedades.

En segundo lugar, es imprescindible separarlo del freno burocrático, que no permite su desarrollo apropiado acorde con las potencialidades económicas y de vanguardia en todos sus procesos como lo permitiría el que se rigiera por normas diferentes, aún cuando el Estado continuara supervisando sus fines y objetivos.

Dice una mujer impresionante llamada Aurora Arnaiz Amigo:²³ "de aquí que los ingleses políticos por excelencia, no hagan revoluciones, sino evoluciones. Transforman lo precario y lo que no sirve, apuntalando lo que sigue sirviendo por aprovechable y útil". Sin duda, la maestra Arnaiz se está refiriendo a las instituciones del Estado, y es precisamente la Gerencia una unidad desconcentrada que hoy por hoy requiere evolucionar y estar acorde con una nueva realidad mundial que exige competitividad en todos los rubros de la producción.

Por fortuna los cambios comienzan ya, y por ello es que nos encontramos con que la Gerencia General de Biológicos y Reactivos cuenta con un orden de ideas distintas que se enfocan más a los nuevos

²³ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ciencia Política. "Estudios Doctrinarios de sus Instituciones". Tercera edición. Librero. México. Pag.188.

retos mundiales, por ello nos permitiremos señalarlos a continuación:

Su nueva visión es: constituir una organización que logre la calidad total al menor costo por medio de la participación e involucramiento de todo el personal, resultando así, una mejora en el nivel de vida y en el crecimiento de los trabajadores de la G.G.B.R.

Su nuevo propósito institucional es: satisfacer la demanda nacional de biológicos y reactivos de los organismos públicos descentralizados y de las entidades públicas y privadas de salud para la prevención de enfermedades prevenibles por vacunación, así como para el diagnóstico y tratamiento de algunos padecimientos. Ofertando los productos con calidad, oportunidad, precio y de acuerdo a las normas nacionales e internacionales.

Sus nuevos objetivos son:

a) Cumplir con la demanda nacional de biológicos y reactivos con oportunidad, cantidad, calidad y precio competitivo, para garantizar la realización de los programas de vacunación y la detección oportuna de enfermedades.

b) Promover la investigación para la optimización de los

procesos productivos existentes y el desarrollo de nuevos productos.

c) Participar en el mercado internacional.

d) Contar con las instalaciones y equipos que cumplan con los requerimientos especificados en las normas nacionales e internacionales.

2.2.4.- Consideraciones finales y marco jurídico

La Gerencia General de Biológicos y Reactivos, no solo es un conjunto de laboratorios y oficinas administrativas encaminadas a producir vacunas y sueros para las necesidades nacionales, es la casa de muchos trabajadores que ponen cada día su mejor empeño en pro de la vida humana, pero además es una oportunidad real de hacer de ésta una verdadera empresa multimillonaria, que beneficiaría al crecimiento del país al ofrecer más y nuevos empleos mejor remunerados, además de ser un espacio para la investigación de la ciencia en México, e inclusive aportar contribuciones fiscales por su producción.

Como hemos podido observar esta llamada Gerencia es un órgano desconcentrado que fue creado con un fin netamente social, pero el nuevo esquema mexicano y del mundo le ha exigido que estos fines sociales sean ampliados a buscar resultados de competitividad e inclusión en nuevos mercados, por lo que ahora su fin es también

económico, por ello decimos que tiene actividad empresarial, sin que con ello se entienda que es una empresa, en base a las siguientes consideraciones:

a) Se trató en el capítulo anterior el concepto de empresa, mismo que se refiere a una actividad económica organizada para la producción o cambio de bienes y servicios, conformada por todas aquellas personas que intervienen en su desarrollo y que es guiada por un empresario. Sin duda nuestro órgano desconcentrado cumple con algunas de estas características como son que produce bienes de manera organizada, pero carece de otras.

b) Se trata de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Centralizada por lo que no cuenta con personalidad ni patrimonio propios, por lo que carece de un elemento primordial de toda empresa.

c) Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 39 en el que se establecen las funciones del Secretario de Salud, en ninguna se determina o deja ver la de empresario.

d) Por último en materia laboral, la legislación que rige a la

Gerencia, es aquélla que regula el trabajo burocrático, mismo que se atribuye a trabajadores que tengan por funciones servicios públicos y no de derecho laboral común.

Sobre este respecto cabe mencionar que el maestro Miguel Acosta Romero²⁴ nos dice que "las empresas públicas también llamadas empresas de economía mixta pueden recaer al igual que en los modalidades de la Administración Pública Paraestatal, en un órgano desconcentrado", argumento con el que nosotros no estamos de acuerdo en base a los criterios ya mencionados.

Para concluir, debemos señalar que es necesario que este órgano desconcentrado se descentralice para formar una empresa pública, que cuente con personalidad y patrimonio propios que le permitan agilizar sus tareas, asimismo incorporarse al apartado "A" del artículo 123 constitucional, para tener relaciones laborales menos conflictivas, obteniendo con esto un mejor desempeño de su trabajadores y por consiguiente un mejor nivel de vida para los mismos.

2.3.- La descentralización

²⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. Novena edición. Porrúa. México. Pags. 383, 388...

"La experiencia ha demostrado que centralizada la administración pública, no puede cumplirse con uno de los fines principales de la sociedad, que es conocer de cerca las necesidades de los pueblos y procurar el remedio de ellas".²⁵

Cuando hablamos de qué era un órgano desconcentrado, vimos también qué era la organización administrativa centralizada, ahora bien el mismo artículo 90 constitucional nos dice que frente a la centralización existe otra forma de la administración pública federal, llamada paraestatal.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la administración pública paraestatal se integra por "...Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos".

Una vez que ha quedado claro que frente a la centralización

²⁵ Palabras pronunciadas por Don Benito Juárez ante el Soberano Congreso de Oaxaca el día 2 de julio de 1948, vease el libro DE ZAYAS ENRIQUEZ, Rafael. Benito Juárez su vida y obra. Tercera edición. Setseptentas. México. Pag. 72.

encontramos la descentralización, como formas de organización administrativas, podemos entrar al estudio de la mismas, no sin antes advertir al lector que no debe confundirse esta clasificación con la también llamada centralización y descentralización política.

"Cuando hablamos de descentralización administrativa nos referimos a sacar del centro, es decir que el Estado confía la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación diversa de la jerárquica".²⁶

O como lo menciona el mismo autor²⁷ "el régimen de descentralización viene a caracterizarse por ese relajamiento de vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado...".

Resulta imprescindible señalar que al hablar de descentralización, nos estamos refiriendo a todas aquellas modalidades que la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece repetidamente en sus artículos 1º y 3º en donde habla de los integrantes de la Administración Pública Paraestatal; sinceramente

²⁶ GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Porrúa. México. Pag. 201.

²⁷ Ibidem. Pag. 204.

creemos que no fue claro el legislador al manejar estos conceptos y que de la lectura de esta ley se desprende una terrible confusión, por ello al igual que los doctrinarios, cuando nos referimos a los organismos descentralizados, nos estamos refiriendo a todas estas modalidades y no exclusivamente a la primera de ellas.

Cuando hablemos de los organismos descentralizados como primera modalidad del artículo 3º de la multicitada ley, lo señalaremos expresamente para evitar confusiones al lector.

Por otro lado nos encontramos con que han sido los doctrinarios quienes han señalado tres formas o matices en que se clasifica la descentralización, mismas que veremos a continuación:

a) Descentralización por región o por territorio.- nuestra legislación cristaliza esta idea en el Municipio libre, pero si bien es cierto que al hablar de Municipio estamos tocando a un ente que no pertenece al centro, que es una forma de organización administrativa también llamada célula de la organización de Estado; también es verdad que no se trata de una variante de la administración pública federal, por lo que su trato es primordialmente político y no administrativo.

b) La descentralización por colaboración.- "esta debe entenderse como la colaboración, ya impuesta, ya autorizada por el Estado, a personas físicas o morales particulares, en el ejercicio de una actividad administrativa, que en principio debe ser prestada por el Estado. ...estos organismos no forman parte de la organización paraestatal... pero están catalogados en la teoría como una forma de descentralización..."²⁸

Este tipo de descentralización la forman organismos descentralizados por colaboración, mismos que están formados por particulares especializados en alguna actividad en especial como el comercio, la industria etc... que son consultados por el Estado respecto de alguna opinión o estudio; los ejemplos de estos organismos los encontramos en las cámaras de comercio y la industria.

c) La descentralización por servicio.- sólo ésta determina la creación de personas que se integran al sector paraestatal, es decir, por medio de esta descentralización el Estado determina que ciertos servicios que él debe prestar personalmente, los realice otra persona, por lo que aleja estos servicios de la administración centralizada.

²⁸ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Op. Cit. Pag. 442.

Las causas para tomar esta decisión pueden ser varias, sin embargo destacan:

a) Que el Estado quiera evitar la burocratización de ciertos servicios prioritarios, volviéndolos así mas ágiles y eficientes.

b) Intenta darle una organización de empresa privada a fin de que intervenga personal mas capacitado mejorando así la prestación del servicio.

c) Al manejar estos servicios una persona distinta al Estado, que tiene patrimonio y personalidad jurídica propias, su desempeño será autónomo, por lo que liberará al Estado de los gastos relacionados con la de operación.

d) Prestación del servicio, y además contribución a las arcas estatales con remanentes, esta persona distinta al Estado podrá además de funcionar óptimamente, promover otras actividades relacionadas con el servicio que presta, abriendo nuevas opciones para el país.

Por ser esta ultima descentralización la que nos interesa para el desarrollo de nuestro trabajo, procederemos a su estudio un tanto mas a fondo, señalando a continuación cuales son las ventajas y desventajas

que el Maestro Ernesto Gutiérrez y González²⁹ (siempre crítico fundado de un sistema imperfecto) hace respecto de esta descentralización por servicio y por consiguiente de la creación de organismos descentralizados:

Ventajas:

- El Estado tiene la certeza de que a través de un organismo especializado se da una mejor satisfacción al servicio público, ya que lo van a prestar personas físicas con preparación técnica necesaria.

- La descentralización se va a desprender del centralismo burocrático, lento y las más de las veces o en gran número, prestado por personal impreparado.

- Tiene facilidad en el manejo de su patrimonio, porque al tener patrimonio propio y no confundirse con el patrimonio general del Estado, se puede disponer de él con facilidad y aplicarlo mejor a la satisfacción del servicio público.

- Debe llegar un momento en la vida del organismo descentralizado al igual que en una empresa privada, en que sea autosuficiente, pague impuestos al Estado, y tenga remanentes de operación que le permitan ayudar al Estado en otros ramos relacionados

²⁹ Ibidem. Pag. 425 y 426.

con el objeto para el cual se creó al organismo.

Desventajas:

- Si no es bien manejado el organismo que se crea, los costos para el Estado serán enormes.

- Que se lleven personas ineptas a ocupar puestos por compadrazgo o amistad, rompiendo así con uno de los principales motivos de la descentralización.

- Que no sea bien administrado el patrimonio y los recursos del propio organismo, causando un detrimento al Estado.

- Que por presiones políticas y sindicales, en donde oportunistas aprovechen la coyuntura de los cambios para sacar provecho personal, impidiendo la profesionalización de los servicios.

2.4.- La empresa pública

"Esta es una unidad económica de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los

precios y tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y deja al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales a su régimen específico de control autoritario." 30

"Son en realidad organismos públicos nacidos de la descentralización administrativa, cuya misión es fijada de antemano por el Estado y en cumplimiento de la cual pueden administrar y usar bienes directamente, sin otra limitación que el control del Estado... por lo que el rango distintivo de las empresas estatales es su autarquía. Autarquía que no desconoce la vigilancia y supervisión del Estado." 31

Para el maestro Acosta Romero³² las características de la empresa pública son las siguientes:

a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento del trabajo.

b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique

³⁰ CARRILLO CASTRO, Alejandro. GARCIA RAMIREZ, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Primera edición. Miguel Angel Porrúa. Pag. 23.

³¹ JOSE FIGUEROA. Francisco. Enciclopedia Jurídica Omeba. Snc. Tomo X. Libros científicos. Argentina. Pag. 126.

³² ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Novena edición. Porrúa.

obtener un lucro necesariamente.

c) Que la empresa se encuentre controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.

d) El régimen de la empresa es de normas de derecho público y de derecho privado.

A estas características nosotros agregaríamos las siguientes:

a) Toda empresa pública se encuentra dentro de la llamada administración pública paraestatal, por lo que deberá ser un organismo descentralizado.

b) Cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propias.

c) Cuenta con autonomía técnica, es decir que pueden manejarse con reglas de gestión administrativas y financieras diferentes a las que se aplican en el sector central, y

d) Cuenta con autonomía orgánica, por lo que sus estructuras de puestos y mandos son también distintas al sector central.

2.4.1.- Consideraciones teóricas respecto de qué puede tomarse como una empresa pública

Sobre esto existe y ha existido gran confusión reflejada en la diversidad de opiniones que dan los doctrinarios, así podemos encontrar comentarios respecto de que únicamente podrán ser consideradas como empresas públicas aquellos organismos integrantes de la administración pública paraestatal, sin embargo también podemos encontrar teóricos que aseguran que los órganos desconcentrados pueden ser empresas públicas, por ello nos hemos permitido citar algunos comentarios para que el lector forme su propio juicio:

"La empresa pública en la legislación vigente adopta la estructura jurídica de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos y sociedades nacionales de crédito... por su distinta estructura jurídica y por su objeto económico diversificado, la empresa pública tiene un régimen legal heterogéneo. Está sometida a normas de derecho público y de derecho privado... Predomina el derecho público si se trata de organismos descentralizados, o de derecho privado si se refiere a empresas de participación estatal o fideicomisos públicos." ³³

³³ NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. "Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Segunda edición. Tomo A-CH. México. Pag. 1265.

Por el contrario el maestro Acosta Romero³⁴ nos dice que: "La empresa pública necesariamente tendrá que adoptar una estructura jurídica y una forma de organización... han adoptado en la práctica múltiples variantes que se aprecian en los diferentes países en los que se ha utilizado este instrumento de acción del Estado... Como organismos desconcentrados."

Nosotros consideramos que esta gran confusión se debe a la falta de un concepto que defina jurídicamente que es la empresa, así como de los elementos que la constituyen, por lo que se deja a la consideración de cada quien armar una definición y aplicarla a diferentes referencias.

Por ello hemos consultado autores que nos ayuden en este difícil planteamiento, así el doctrinario A. Alonso Ureba³⁵ nos dice: La aplicación del régimen de estatuas de empresario. La consecuencia propia de la calificación de empresario es el sometimiento al régimen jurídico especial que el derecho vincula a tal condición -estatuas- siendo las posibles excepciones a dicho régimen uno de los argumentos que ciertos sectores doctrinales han utilizado para negar la condición de

³⁴ ACOSTA ROMERO. Derecho Administrativo. Op.Cit. Pag. 387 Y 388.

³⁵ ALONSO UREBA. A. Enciclopedia Jurídica Civitas. "Enciclopedia Jurídica Básica". Volumen II.

empresario particularmente al Estado y demás entes públicos territoriales en el caso de que actúen directamente por medio de las llamadas empresas órganos.

A este respecto y para concluir con este análisis entendemos que el Estado en sí no puede ser considerado como empresario por lo que requerirá de una persona distinta a él para formar una empresa, de esta manera podemos afirmar que los órganos desconcentrados no pueden ser considerados como empresa pública, pero sí pueden desempeñar funciones empresariales, debido a la transformación que en los últimos años han sufrido.

2.4.2.- Su evolución histórica

Primeramente diremos que este tipo de personas no son exclusivas del sistema administrativo mexicano, ya que también puede encontrarse en otros países como España, Alemania, Inglaterra, Italia, Suecia, Holanda, Brasil, Argentina etc...

Aún cuando algunos autores señalan que sus orígenes en nuestro país podemos localizarlos desde la época colonial, hemos

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

preferido remontarnos únicamente a lo que se muestra más acorde a la forma en que hoy las conocemos, por ello comenzaremos este pequeño viaje a partir del periodo inmediato a la promulgación de nuestra Constitución de 1917.

Entre la década de los años 30 y 40, bajo una política de bienestar social que tomó el Estado a partir de los años 20, como consecuencia de las condiciones generales de la segunda guerra mundial y las oportunidades que está dio para impulsar el desarrollo industrial, se crea en el año de 1930 el llamado Banco de Avío, encargado de fomentar la industria textil; en 1937 surge el llamado Banco Nacional de Amortización de la Moneda de cobre, con la finalidad de sacar de circulación la moneda de este metal.

La idea de formar este tipo de empresas comienza a tener bastante auge, surgiendo Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos, FERTIMEX, etc...

Pero la idea de la creación de empresas públicas no se limitó únicamente a su creación por parte del Estado, también se comienza a comprar o a participar con la compra de acciones en empresas que originalmente se encontraban en el sector privado, fenómeno que se

debía principalmente a la búsqueda de capitalizar empresas con problemas graves de inversión, cuidando así, la fuente de trabajo y el desarrollo industrial de nuestro país; un ejemplo muy representativo lo encontramos en la famosa Compañía de Real del Monte y Pachuca S.A.

Durante la década de los 50 se apoya la seguridad social, surgiendo el Instituto del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre otras.

Durante la década de los 60, nos encontramos con el aumento de la planta productiva estatal, reflejada en nuevas empresas como Siderúrgica Lázaro Cárdenas- Las Truchas, diferentes empresas de transporte, etc..

Nuevamente, encontramos que durante los años 1960 y 1970 el Estado absorbe alrededor de 350 empresas con problemas financieros.

Para 1970 surgen el Instituto Mexicano de Investigaciones Nucleares y por cuestiones de la economía mundial se enfocan los esfuerzos del Estado en atender aquellas empresas tocantes al petróleo.

En 1982, el número de empresas públicas que existía era impresionante, ya que de las 73 actividades económicas que tenía clasificadas el INEGI, el Estado participaba en cuando menos 63 de ellas, siendo dueño u accionista hasta de empresas bicicleteras.

Sin duda alguna y debido a los abusos que se dieron así como a los malos manejos que de estas empresas llevaron a cabo sus titulares, se dio a finales de 1982 la desincorporación o privatización de muchas de ellas, quedando sólo las más importantes y las que están enfocadas a áreas estratégicas.

Por todo lo anterior, cabe mencionar que la creación de una nueva empresa pública no es fácil, primero debe fundarse perfectamente que se trata de un servicio que beneficiará a la colectividad, tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares (buscando así no repetir los errores pasados). En segundo término debe llevar aparejada el compromiso de civilidad y de entrega de todas aquellas personas que la integran.

2.4.3- Aspectos sobre su regulación laboral

En lo que se refiere a las relaciones laborales que rigen en una

empresa pública, es un aspecto sumamente importante que amerita un estudio más a fondo, ya que hasta ahora nuestra legislación no ha sido lo suficientemente clara, asimismo, son los doctrinarios los primeros en señalar que sobre este aspecto existe una gran confusión, por lo que las consideraciones hechas son producto del análisis entre líneas y de la razón.

Encontramos que la generalidad de las empresas públicas se encuentran aplicando la legislación laboral del apartado "A", lo que para nuestra apreciación es correcto, ya que uno de sus objetivos debe ser la de buscar competitividad en sus objetivos y sólo un régimen laboral de este tipo se los permitirá.

Ojalá que algún día la razón se haga presente en nuestros legisladores para que al igual que en los comienzos de este siglo se logre federalizar la justicia laboral (aun cuando debe señalarse que esta federalización fue excluyente) también se logre unificar esta justicia social para todos y cada uno de los trabajadores de este país, que se encuentren dentro o fuera de él.

CAPITULO III: MARCO LEGAL APLICABLE

3.1.- Decreto por el que se crea el organismo descentralizado Hospital General de México

Dentro de un proceso de descentralización es necesario atender varios ordenamientos legales que sustenten este acto administrativo, como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Leyes Federales del Trabajo y de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley de Entidades Paraestatales, entre otras.

Nos resultaría sumamente extenso referirnos en forma específica a cada uno de sus contenidos, por ello hemos preferido integrar a este trabajo un ejemplo muy similar a lo que sucederá con la Gerencia al momento de que se descentralice formalmente, (anexo uno).

Es este sin duda un testimonio importante que define perfectamente los lineamientos jurídicos que se dan en este tipo de actos, pero en donde no se observa un cambio dentro del régimen

laboral, por lo que podría pensarse que no cumple como documento demostrativo de nuestro caso en particular, en donde nuestro estudio más que enfocarse en el aspecto administrativo de un cambio de régimen lo hace sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores, influido por su régimen laboral presente y futuro.

Al respecto, queremos señalar que hemos citado este decreto con toda la intención de mostrar a nuestros lectores la terrible confusión que existe para asignar régimen laboral a los trabajadores de estos organismos, en donde lamentablemente consideramos ha imperado un criterio político sobre el jurídico.

Por lo tanto, no queremos dejar pasar esta oportunidad para señalar que estamos convencidos de que en un plano netamente legal, corresponde otorgar a todo organismo descentralizado, el régimen jurídico-laboral del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, sin importar su función, en base a todo aquello que expondremos más adelante.

3.2.- Organismo descentralizado en estricto sentido

Dentro del capítulo segundo nos dimos a la tarea de señalar en

qué consistía la descentralización, llegando a la conclusión de que ésta significa sacar del centro de la Administración Pública Federal, para otorgar personalidad jurídica y patrimonio propios a una persona diferente al Estado, para así poder cumplir eficientemente con las tareas que le fueron encomendadas y que justifican la creación del organismo que las atenderá.

Por otro lado, estudiamos el concepto y las principales características de la empresa pública, que es el nombre con el que conocemos a los organismos integrantes de la Administración Pública Paraestatal que tienen una actividad empresarial y que es en donde se sitúa nuestro estudio, asimismo, observamos su evolución histórica fuera y dentro de nuestro país.

Por ello corresponde en este momento atender a estos mismos organismos descentralizados en su modalidad de empresa pero desde un punto de vista netamente legal, para lo cual debemos aclarar que nos referiremos exclusivamente a la primera modalidad del artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, a los organismos descentralizados en estricto sentido o como los llama el maestro Gutiérrez y González, organismos descentralizados por servicio, en vista de ser éstos la figura que se pretende aplicar a la Gerencia

General de Biológicos y Reactivos, y poder así formar una empresa pública.

El sustento constitucional de estos organismos lo encontramos en el artículo 90 en donde se señala: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales".

Por su parte la L.O.A.P.F. nos da un listado de éstos en su artículo 3º que repite lo ya expresado en el artículo 1º de la misma ley al señalar que: "El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal":

I. Organismos descentralizados

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos.

Como ya lo hablamos señalado, para nuestro estudio solamente nos interesa el primero de esta lista, es decir los organismos

descentralizados en estricto sentido, por lo que acudimos nuevamente a la ley en comento para ver cómo es que se conceptualiza a este tipo de personas jurídicas; encontrándonos con el artículo 45 en donde se señala que " Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualesquiera que sea la estructura legal que adopten".

Sin duda este concepto deja abierto a definir de igual forma a los demás miembros de la lista del artículo 3º de la multicitada ley, toda vez que resulta sumamente genérico. Sin embargo, más adelante este mismo cuerpo legal da un concepto exclusivo a cada uno de los organismos integrantes de la Administración Pública Federal, omitiendo únicamente definir al que es objeto de este tema, por lo que entendemos que lo anotado en el párrafo anterior es perfectamente viable de aplicar a los organismos descentralizados en estricto sensu.

En atención a que hemos determinado que son estos organismos conforme a la ley, ahora nos remitimos a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento para estudiar cuáles son sus principales características en cuanto a su constitución, organización, objetivos, desarrollo y extinción.

Su constitución.- de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, todo organismo descentralizado se crea por ley o decreto del Ejecutivo Federal.

Su organización.- el artículo 17 de la L.F.E.P. señala que "la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general" , "normalmente en los organismos descentralizados por servicio no se cuenta con órganos de decisión distintos al órgano de gobierno y al director general".³⁶

El órgano de gobierno se integra por no menos de 5 y no más de 15 miembros propietarios, entre los que están el director del mismo, representantes de la Secretaría de Hacienda, etc., que deberán actuar personalmente (para las demás modalidades de la administración pública paraestatal todo propietario deberá contar con un suplente), tal y como la señala el artículo 18 L.F.E.P.

Este órgano será presidido únicamente en el caso de que se

³⁶ ET. AL. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, Universidad Nacional Autónoma de México- Petróleos Mexicanos. Primera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pag. 334.

trate de una empresa considerada como estratégica o prioritaria por el Coordinador de Sector, de lo contrario podrá acudir la persona que éste designe, artículo 16 del Reglamento de la Ley Federal de las Empresas Paraestatales.

En lo que se refiere al Director, éste es nombrado por el Presidente de la República, quien deberá cumplir con ciertos requisitos contemplados en el artículo 21 L.F.E.P., a fin de garantizar la efectividad del organismo en cuestión.

Sus objetivos.- en el artículo 14 se anota: "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,
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De aquí podemos desprender varios elementos importantes y que tienen relación con nuestro proyecto y estudio, en primer lugar,

observamos que todo organismo descentralizado en sentido amplio, deberá reunir ciertos requisitos, mismos que fundamentan su razón de existir, que en el caso de la Gerencia General de Biológicos y Reactivos se adecuan perfectamente, esto es:

a) Prestará entre otras y en todo momento servicios públicos y sociales, ya que contribuirá al desarrollo de la ciencia incorporando a estudiantes y profesionistas al difícil trabajo de elevar los sistemas y procedimientos de la obtención de biológicos.

b) La aplicación de sus recursos será siempre atendiendo a la seguridad social, ya que dentro de sus objetivos está el abastecer de biológicos a todo el país para erradicar enfermedades prevenibles.

Su desarrollo.- En el capítulo segundo cuando intentamos definir a la empresa pública, vimos que la característica principal es su autonomía de operación, limitada a la supervisión estatal, prueba de ello es que la ley que hemos venido estudiando en su artículo 47 señala: Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y

largo plazos..."

Su extinción.- "cuando se trata de la extinción de organismos descentralizados, cuya creación se haga por una ley desde el punto de vista material, su extinción y liquidación también debe ser ordenada por otro acto de la misma naturaleza del que le dio origen, así como también su transformación o modificación... En este acto se deberá prever cuál va a ser el procedimiento de extinción, en cuanto a las relaciones con los empleados y trabajadores y en cuanto a los bienes, aún cuando, en este último caso, si no hubiera disposición expresa se entenderá que forman parte del dominio privado de la federación." 37

Encontramos en los artículo 16 de la L.F.E.P. y 7° del R.L.F.E.P. la regulación de la extinción de los organismos descentralizados, en donde destaca que cuando alguno de éstos deje de cumplir sus fines u objetivos o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o de interés público, será la Secretaría de Hacienda o la Coordinadora Sectorial según se determine en la ley o decreto respectivo, quien señalará las bases para su extinción, debiendo observarse una serie de requisitos y formalismos.

Consideraciones finales.- como resultado de todo lo que hemos analizado con respecto a los organismos descentralizados y su regulación como tales y en su modalidad de empresas públicas, podemos señalar a continuación sus características más importantes:

a) Son personas morales distintas al Estado, quienes cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

b) Son creados por ley del Congreso de la Unión o bien por decreto del Presidente de la República.

c) Se extinguen por la falta de cumplimiento de sus fines u objetivos o cuando no sean ya convenientes para el interés nacional o económico.

d) Tienen un nombre o denominación, impuesto en el momento de su creación.

e) Se les dota de un estatuto, el cual funciona como la escritura de creación y en donde se señala su objeto y forma de operar.

f) Su creación es por lo general, para satisfacer un servicio público con implicaciones técnicas, que debiera prestar el Estado

g) No cuenta con capital privado, como otras formas de la administración pública llamada paraestatal, es decir es totalmente un ente

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. Op. Cit. Pags. 421 y 422.

público.

h) Su régimen laboral se determinará al momento de su creación, y por regla general se les asigna el régimen del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

3.3.- Régimen jurídico-laboral aplicable a los organismos que conforman la Administración Pública Paraestatal

Primeramente, observamos que el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala: "En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos: IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo".

Por su parte el artículo 1º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado señala que: "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..., así como de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Al margen comentan los juristas Alberto y Jorge Trueba³⁸ "no existe hasta la fecha un criterio definido que permita clasificar dentro del apartado "A" o del apartado "B" a diversos organismos descentralizados, pero sin duda que los trabajadores de muchos organismos descentralizados de servicios como los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, seguirán sujetos a las normas del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución de la República, y a la Ley Federal del Trabajo, porque sus trabajadores son sujetos de derecho laboral común..."

Como podemos observar, no es fácil saber en donde debe colocársele a un organismo descentralizado llámesele empresa pública o no, pues el basarse en que tenga funciones de servicios públicos no es suficiente, ya que la mayoría si no es que todas las empresas públicas de alguna manera prestan servicios públicos.

³⁸ TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo. Op. Cit. Pag. 20.

Nosotros creemos firmemente que este tipo de organismos deben regirse por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, ya que como lo señalan diversos autores uno de los principios de toda empresa pública es su doble regulación, por una parte de derecho público y por otra de derecho privado, en diferentes medidas según se trate, pero como toda opinión que basemos debe ir acompañada de un sustento legal, acudimos a la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.3.1.- Jurisprudencia 1/1996 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En capítulos anteriores hablamos de la gran incertidumbre que existe para los trabajadores de la Administración Pública Paraestatal, en cuanto al régimen laboral que les corresponderá en el momento de creación de un organismo descentralizado, ya que en el artículo 15 fracción IX de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, encontramos la facultad discrecional que asume el Presidente de la República o los representantes del Congreso de la Unión, para incorporarlos al apartado "A" o al apartado "B" del artículo 123 constitucional indistintamente.

Para el desarrollo de nuestro trabajo, es indispensable saber

en donde van a ubicarse los trabajadores que conforman el órgano desconcentrado al convertirse en organismo descentralizado, por ello nos hemos dado a la tarea de investigar más sobre este asunto, encontrándonos con la tesis Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación No. 1/1996, que citamos continuación de manera textual:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado "B" del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no solo a los servidores de organismos descentralizados que aunque integran la Administración Pública Federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos y sus servidores, no se rigen por las normas del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

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

Amparo en revisión 1983/94.- María de la Luz Bachiller Sandoval.- 30 de mayo de 1995; Mayoría de ocho votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Martín Angel rubio Padilla.

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

Amparo en revisión 1911/94.- José Luis Rodríguez González.- 11 de julio de 1995; Mayoría de diez votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1575/93.- Armando Montes Mejía.- 14 de agosto de 1995; Mayoría de nueve.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia lo hizo suyo el proyecto el ministro Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Martín Angel

Rubio Padilla."

"Por seguridad jurídica, debe considerarse expresamente en el artículo 123 constitucional que el régimen jurídico de los trabajadores de los organismos descentralizados está en el apartado "A" ya que el respeto de los derechos de los trabajadores no puede depender del rumbo que tome el viento." 39

Sin duda, es importante observar que no ha sido únicamente la voz de los doctrinarios la que ha señalado la terrible confusión e injusticias que se cometen como resultado de la falta de señalización del régimen que corresponde a este tipo de personas morales.

Por nuestra parte, creemos necesario señalar que la mejor forma de resolver las diferencias entre trabajadores es la unificación de la legislación laboral, es decir, que todo trabajador (salvo aquellos que por su régimen disciplinario o actividad dirigida a la seguridad nacional) se rijan con la misma ley y sea sujeto de los mismos derechos fundamentales.

Esto no quiere decir que no deban señalarse aspectos muy particulares que deberán aplicarse a ciertos trabajadores como lo hace

actualmente la Ley Federal del Trabajo.

Lo anterior nos atrevemos a decirlo en base al estudio que realizamos en el primer capítulo, en donde abordamos las grandes diferencias que existen tan solo en el derecho colectivo tocante a los trabajadores burocráticos y los trabajadores en general.

3.4.- Principales aspectos del derecho colectivo en ambos apartados

3.4.1.- Sindicatos

"Los trabajadores han tenido la necesidad de agruparse para compensar la inferioridad que representa el encontrarse solos o aislados frente al patrono o empleador. Larga y penosa ha sido la lucha sostenida en todos los tiempos por la clase trabajadora, en busca siempre de mejores condiciones de vida y de trabajo." ⁴⁰

Los sindicatos, son sin duda uno de los protagonistas más

³⁹ DAVALOS MORALES, José. Los Organismos Descentralizados. "En". El Universal. México. Sábado 1 de noviembre de 1997.

⁴⁰ LASTRA LASTRA, José Manuel. Derecho Sindical. Segunda edición. Porrúa. México. Pag. 261.

importantes de la vida política, social y económica de nuestro país en el presente siglo; a lo largo de este tiempo han demostrado ser un poder real, capaz de proteger los derechos y anhelos de los trabajadores, aún frente a los intereses de los grandes capitales.

Lamentablemente nuestra naturaleza y educación, no han permitido que muchos de estos sindicatos conserven rectos los ideales que les dieron vida, y hoy en día son cuna de mujeres y hombres que sin ningún sentido de hermandad utilizan la presión y la agresión, basadas en lo vano, lo incoherente y lo estúpido para lograr provechos personales, o bien, solapar a malos trabajadores que con su actitud pasiva y aprovechada únicamente cargan más piedras al desarrollo de su fuente de trabajo y por consiguiente del país.

Uno de los objetivos primordiales de nuestro estudio es hacer notar las grandes diferencias que se dan en el mismo artículo 123 constitucional para los trabajadores según sea el apartado que les corresponde y por consiguiente la ley reglamentaria que les es tocante.

Sin embargo la importancia de los sindicatos, como bien lo supieron entender los constituyentes de 1916-1917, no puede limitarse a una ley secundaria, por lo que han sido acogidos por nuestra Carta

Magna en su artículo 123, donde se diferencía a los sindicatos en general dentro de la fracción XVI del apartado "A" al señalar que "Tanto los obreros como los patrones tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcetera". Por lo que toca a los sindicatos de burócratas, se encuentran regulados por la fracción X del apartado "B" del artículo en cuestión, que señala "Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes..."

En primer lugar observemos como es que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 356 conceptúa al sindicato al señalar que "es la asociación de trabajadores o patrones constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses".

Ahora bien , la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en este mismo intento nos remite a su artículo 67 en donde se anota "los sindicatos son asociaciones que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

Una vez dadas las definiciones legales podemos analizar las principales similitudes y diferencias de estos sindicatos. Tal vez el mas

importante de todos los puntos a tratar, sea el sistema de sindicalización, ya que mientras la ley Federal de Trabajo reconoce un pluralismo sindical "los trabajadores y patrones tienen derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa" ⁴¹. La legislación burocrática únicamente toma en cuenta a un solo sindicato, es decir se da la sindicalización única "en cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario" ⁴²

Dentro del pluralismo sindical que se reconoce para los trabajadores, se contempla una clasificación de cinco sindicatos, que nos permitimos incluir a continuación:

a) Sindicatos gremiales.- aquellos formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad.

b) Sindicatos de empresa.- están formados por trabajadores que presten sus servicios en una misma empresa.

c) Sindicatos de industria.- los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial.

⁴¹ Ley Federal del Trabajo. Artículo 357.

⁴² Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículo 68.

d) Sindicatos nacionales de industria.- son los formados por trabajadores que presten sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más Entidades Federativas-

e) Sindicatos de oficios varios.- los formados por trabajadores de diversas profesiones. Estos sindicatos sólo podrán constituirse cuando el municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte.

Continuando con esta pluralidad, encontramos que los sindicatos obreros pueden crear federaciones y confederaciones y por lo tanto pertenecer o no a cualquiera de ellas aún existiendo pacto en contrario; en cambio los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado siempre bajo una política de unidad y control, solamente pueden formar parte de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, "en donde quedan maniatados y sujetos a las directrices que imponga la central"⁴³

Otro punto importante que debe atenderse es que dentro del régimen laboral del apartado "A", existe la posibilidad de que los trabajadores de confianza y los patrones formen sindicatos; contrario a lo que se ha establecido en el apartado "B", en donde por ningún motivo

⁴³ DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. Pag. 92.

los trabajadores de confianza pueden formar parte del sindicato, y como éste es único, pues no tienen este derecho; es más, si un trabajador de base fuera designado como de confianza, todos sus derechos sindicales quedarían suspendidos, hasta regresar a su plaza de base.

En lo que se refiere a la libertad sindical, ambos apartados toman diferentes caminos, por ejemplo la Ley Federal del Trabajo expone en su artículo 358 que "a nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él".

Por el contrario dentro de la Ley burocrática, específicamente en su artículo 69 vemos que "todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados" continuamos en su artículo 8º en donde se anota que "al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación"; es notorio que para los trabajadores gubernamentales existe una grave limitante a su derechos sindicales ya que es desde la creación misma de la plaza, que se les impone un régimen de representación sindical o una inseguridad total (como lo es para los trabajadores de confianza), sin que tengan en ningún

momento facultad de escoger.

Por último queremos referirnos a la política organizacional interna de los sindicatos, o como también se le llama **reelección de mesa directiva**, al respecto debemos situarnos en el momento que vive nuestro país, en donde una nueva sociedad, cada día más abierta y participativa busca mejores oportunidades y en donde principios como los de justicia y democracia, juegan un papel importantísimo.

Pero la democracia que se busca no es limitativa, sino integral, buscamos un México diferente que no olvide su historia pero que cambie su presente y su futuro, por ello es fundamental que también dentro de las organizaciones sindicales se den cambios hacia las nuevas alboradas de nuestro país.

La L.F.T. abre la posibilidad de la reelección de las mesas directivas al no señalar norma en contrario, dejando así esta decisión a los propios estatutos sindicales; en cambio la Ley burocrática en un avance, al menos en este punto, prohíbe expresamente en su artículo 75 cualquier acto de reelección en la organización sindical.

3.4.2.- Negociación colectiva

"El derecho de negociación colectiva, junto con los de sindicalización y de huelga, integran la trilogía indisoluble de los derechos colectivos; con instrumentos que el Constituyente de Querétaro puso en manos de los trabajadores para la eficaz defensa de sus intereses"⁴⁴

En el desarrollo de este tema podremos apreciar la diferencia con que se puede definir la negociación colectiva para los obreros y para los burócratas, así pues comenzaremos por decir que toda regulación a este respecto se encuentra dentro de las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

Pero antes de entrar al estudio de estas dos figuras, creemos importante hacer la siguiente reflexión: sin duda alguna, la negociación colectiva ha sido y será la forma más pura del entendimiento de los trabajadores y los patrones, así como un interminable génesis de ideas y reflexiones, de historia y de anhelos; anhelos que surgen no sólo de la clase obrera sino también de aquéllos que detentan el capital. Unos han entregado su fuerza productiva, sus brazos su mente y aspiran a un mejor nivel de vida, otros han entregado su patrimonio o parte de él, y aspiran a no perderlo y a utilizarlo también para lograr un mejor nivel de vida.

A lo largo de nuestra historia como territorio colonizado y supuestamente evangelizado, así como país independiente, fueron evidentes los abusos e injusticias que se cometieron en contra de los indígenas y aquellos huéspedes que por su color se les dio un trato de animales; pero como en todos los confines de la tierra surgieron mujeres y hombres indignados que lucharon por mejorar el nivel de vida de los trabajadores, alcanzando día a día nuevas metas que lograron plasmar en lo que son hoy nuestras leyes y principios fundamentales; de esta manera han sido ya algunas generaciones de trabajadores las que respaldadas por la ley, han podido sentarse como iguales frente a sus patrones para discutir y negociar el presente y futuro de sus respectivos intereses.

Ojalá que ambas partes nunca olviden los acontecimientos que nos han traído esa justa igualdad, porque aquéllos que utilicen una bandera que fue tejida con vidas y entrega desinteresada de sufrimiento y lágrimas para su provecho, no merecen llamarse mexicanos, ya que son unos traidores.

Ahora bien, de la lectura de los artículos 386 a 421 de la Ley Federal de Trabajo observamos que la negociación colectiva se encamina al logro de dos figuras democráticas, el contrato colectivo y el contrato-ley,

⁴⁴ DAVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Op. Cit. Pag. 183

éstas representan el sentimiento obrero y los intereses del capital, pues son acuerdos de voluntades que en igualdad de oportunidades determinan los intereses de cada uno y establecen las bases para su sana relación.

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

Nuestra legislación laboral ha impuesto la obligación al patrón de celebrar este tipo de contrato, una vez que lo solicite el sindicato representativo de su empresa, es decir, que estamos frente a un acto unilateral de voluntad en donde la ventaja la llevan los trabajadores a través de su sindicato, toda vez que también la ley establece para el caso de que el empleador se negara, la procedencia de la huelga.

Por ello, entendemos que la finalidad del legislador fue otorgar por medio del contrato colectivo de trabajo un elemento más de protección dentro de las relaciones laborales, así como ajustarlas al caso concreto de la empresa que se trate.

Observamos que los contratos colectivos no podrán contener menores derechos de los que establece la legislación vigente, asimismo, durante su revisión no podrán establecerse deprimientos en los derechos ya establecidos en anteriores contratos, sino que siempre deberán ir en aumento o mantenerse igual, tal y como lo establece el artículo 394 de la ley obrera.

En lo que se refiere al campo de protección que se establece para los trabajadores, deberá atenderse lo estipulado en el artículo 396 de la Ley Federal del Trabajo: Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa o establecimiento, aunque no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado...

Al respecto amplía el ilustre maestro Mario de la Cueva⁴⁵ "una vez celebrado el contrato colectivo, produce efectos inmediatos o automáticos sobre las relaciones individuales de trabajo", lo quiere decir, que las cláusulas del contrato colectivo pasan, de pleno derecho y sin necesidad de ningún acto jurídico adicional a formar parte de los contratos individuales de trabajo o bien, el contenido de los contratos individuales queda modificado o ajustado al contenido del contrato colectivo.

⁴⁵ DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Segunda edición. Porrúa. México. Pag. 568.

La ley no lo maneja expresamente de esta manera y así lo señala el maestro de la Cueva más adelante en su exposición ya que dentro de la ley (artículo 390) se establece que el contrato colectivo comenzará a surtir efectos a partir del momento de su presentación ante la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje según sea el caso, salvo que existiera disposición expresa de ambas partes para otra fecha.

La características de este tipo de contratos las encontramos precisamente en la ley, de entre las que destacan:

- a) Que todo contrato deberá ser realizado por escrito y firmado por triplicado.
- b) No producirá efectos, si no se establece el salario.
- c) Deberá contener todos aquellos requisitos que señala el artículo 391 de la ley, como son los nombres de los contratantes, su duración, jornadas de trabajo, días de descanso, etc...
- d) Podrá contener las cláusulas de exclusión e inclusión.
- e) Será revisable cada dos años.
- f) Se extingue por mutuo consentimiento o terminación de la obra.

Contrato-Ley.- "es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de

patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zona económicas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en todo el territorio nacional", artículo 404 L.F.T.

Es requisito para poder celebrar un contrato-ley, según el artículo 406 de la Ley Federal del Trabajo que sean los sindicatos que representen las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados, en una rama de la industria ya sea en una o varias Entidades Federativas, en una o más zonas económicas, que abarquen una o más de dichas Entidades o en todo el territorio nacional. Asimismo, se requiere que sea una autoridad ejecutiva, ya sea el Secretario del Trabajo o el titular de la Entidad quien verifique esta mayoría, acto seguido procederá a convocar a una convención que él mismo presidirá en donde se determinará el propio contrato-ley.

El contrato-ley producirá efectos a partir de que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, o en el periódico oficial de la entidad Federativa, salvo que la convención señale fecha distinta.

Tanto el contrato colectivo como el contrato-ley, serán revisables

cada dos años por regla general, y anualmente por lo que se refiere a salarios en efectivo por cuota diaria; así también es posible conforme a los artículos 395 y 413 de la legislación obrera incluir las llamadas cláusulas de inclusión y exclusión que se refieren a lo siguiente:

a) **Cláusula de inclusión.**- es aquella mediante la cual se obliga al patrón para únicamente contratar a aquellas personas que sean miembros del sindicato contratante.

b) **Cláusula de separación.**- por ésta se entiende que el patrón se obliga a despedir a aquellas personas que renuncien o sean expulsadas del sindicato contratante.

A este respecto, se han hecho fuertes críticas refiriéndose a si estas cláusulas lesionan o no los derechos primarios de los trabajadores. Creemos que con respecto a la cláusula de inclusión es sólo una forma de evitar luchas intestinas entre los sindicatos de una misma empresa; por lo que se refiere a la de exclusión, compartimos la idea del maestro José Dávalos que en el análisis respectivo señala "... es inconstitucional, toda vez que atenta contra la libertad de sindicalización." 46

Aun cuando no encontramos rasgos de una negociación colectiva dentro de lo que se ha legislado para los trabajadores del Apartado "B" del artículo 123 constitucional; creemos importante incluir en este estudio aquéllo que más se le acerca en cuanto al establecimiento de las políticas de trabajo que tienen el sindicato y el Estado a través de los titulares de las dependencias, por ello nos remitimos al artículo 87 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en donde encontramos que "las condiciones generales de trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisaran cada tres años".

Si bien la misma ley intenta dar un toque de fuerza al sindicato en cuanto a que éste ejerce presión en vez de negociación, al señalar que esta organización podrá objetar las condiciones generales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien resolverá en definitiva. Creemos que no soluciona el problema ya que esto no impide que las condiciones sean aplicadas mientras tanto no se tenga resolución del tribunal, lo que significa que si existe una violación a los derechos de los trabajadores, el sindicato no puede hacer nada, por no tener ninguna decisión en sus manos.

⁴⁶ DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. Cit. Pag. 93.

En lo que se refiere al momento en que surten efecto, nos dice el artículo 90 L.F.T.S.E. que será a partir de que sean presentadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es importante mencionar que cuando las Condiciones Generales de Trabajo contengan prestaciones económicas, éstas deberán ser autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que de lo contrario no podrá exigirse su cumplimiento al Estado.

De primera impresión podemos ver que nuestra ley burocrática a diferencia de la Ley Federal del Trabajo, prohíbe terminante que se incluyan dentro de las Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias, las llamadas cláusulas de inclusión y exclusión, tal y como lo señala en su artículo 76.

A este respecto nos queda la duda de la congruencia de la ley burocrática al leer su artículo 62 que a la letra dice: Las plazas de última creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieron, y previo estudio realizado por el Titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato, que justifiquen su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que

proponga el sindicato".

3.4.3.- Huelga

"Es falso cuanto se ha dicho respecto a que la primera huelga que hubo en México fue la de Tabacaleros en el año 1905 y que siguió la de Cananéa en 1906 y Río Blanco, pues el primer movimiento social de esta clase estalló en el mes de agosto de 1766, siendo Virrey de la Nueva España don Carlos Francisco de Croix, muriendo en dicho movimiento, asesinado al alcalde mayor y un minero y estando a punto de ser linchado don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, único dueño de la mina Vizcaina, del Monte, ahora Real del Monte, en el estado de Hidalgo." ⁴⁷

Como vemos, la huelga no es un acontecimiento nuevo en nuestro territorio, tal vez se le ha llamado por otros nombres, pero el hecho es que desde mucho tiempo atrás las mujeres y hombres han aprendido a defender sus derechos mediante el mejor instrumento de equilibrio.

"La huelga es el ejercicio de la facultad legal de las mayorías obreras para suspender las labores en las empresas, previa observancia de

⁴⁷ HUITRON, Jacinto, Orígenes del Movimiento Obrero en México. Segunda edición. Editores unidos mexicanos. México. Pag. 39.

las formalidades legales, para obtener el equilibrio de los derechos o intereses colectivos de los trabajadores y patronos".⁴⁸

Como introducción diremos, que tanto la huelga para los trabajadores en general como para los trabajadores burocráticos se encuentra regulada en el artículo 123 constitucional, en sus fracciones XVII Y XVII del apartado "A" y X para el apartado "B".

Dentro del artículo 450 de la L.F.T. la huelga se consagra como un derecho totalmente alcanzable, siempre y cuando los trabajadores tengan por objeto:

a) Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción;

b) Celebrar un contrato colectivo o su revisión;

c) Celebrar un contrato-ley o su revisión;

d) Exigir el cumplimiento del contrato colectivo o del contrato-ley;

e) Exigir el cumplimiento de las disposiciones sobre participación de utilidades;

f) Apoyar una huelga que tenga por objeto alguna de las anteriores

⁴⁸ DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pag. 810

finalidades; y

g) Exigir la revisión de los salarios contractuales.

Asimismo la ley marca otros aspectos importantes, que deberán observarse para llevar a cabo una huelga, entre los que destacan:

a) Que sea la mayoría de los trabajadores, quienes pretendan y realicen la huelga.

b) Los trabajadores deberán presentar al patrón un pliego de peticiones en el que señalen los motivos de la huelga en caso de no ser atendidos, en el que deberá mencionarse la fecha y hora programada para el estallamiento de la huelga y correr duplicado a la Junta de Conciliación y Arbitraje.

c) Si bien en este apartado no opera la llamada calificación previa, se requiere hacer del conocimiento del patrón el aviso de la suspensión de labores, cuando menos con seis días de anticipación o bien diez días tratándose de servicios públicos o esenciales para la comunidad.

d) La huelga debe limitarse al mero acto de la suspensión de trabajo (artículo 443)

e) Que sea realizada por la mayoría de los trabajadores de la empresa

f) Deberá llevarse en paz, sin violentar la seguridad social, ni

realizar actos delictivos

Muy diferente es la forma en que fue plasmado este derecho en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ya que como lo menciona el maestro José Dávalos "es evidente que las condiciones que impone el precepto citado no son dables en el mundo de los humanos; por esto, aun cuando los servidores públicos son formalmente titulares del derecho de huelga, materialmente no lo son".⁴⁹

El artículo 94 L.F.T.S.E. señala que "los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado "B", del artículo 123 Constitucional".

A simple vista podemos distinguir que son muy distintos los requisitos que deben revestir a una huelga, ya se hable del apartado "B" o del apartado "A" del artículo 123 constitucional, por lo tanto nos permitimos señalar a continuación algunas de las diferencias más importantes:

a) Para los trabajadores en general la ley únicamente habla de que la huelga deberá declararse por la mayoría de los trabajadores, sin señalar

un parámetro específico, en cambio la legislación burocrática nos habla en su artículo 99, párrafo II que se requiere de las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada para declarar una huelga.

b) Es notorio la manera en que la L.F.T.S.E. contempla la llamada calificación previa, ya que se requiere presentar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje copia del pliego petitorio con emplazamiento a huelga, para que éste, en un término de 72 horas contadas a partir de que lo recibió, califique la huelga de legal o ilegal.

c) Si fuera calificada como legal, se citará a las partes a audiencia conciliatoria por un tiempo no menor de diez días, y en caso de no resolverse nada, podrá estallar la huelga pero solo después de vencidos los diez días, sino será causa de cese inmediato.

e) Si es calificada como ilegal, no procede otra acción mas que la de regresar al trabajo en un plazo no mayor de 24 horas.

f) Deberá limitarse al mero acto de suspensión del trabajo

g) Deberá llevarse a cabo de forma pacífica, sin alterar el orden público, y sin actos delictivos.

Por último y como otro de los aspectos que diferencian a la ley burocrática de la ley de trabajadores en general encontramos que en el artículo 98 de la L.F.T.S.E. se establece: " En caso de huelga, los

⁴⁹ DAVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Op. Cit. Pag. 96.

trabajadores con funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan; en la inteligencia de que les está vedado llevar a cabo cualquier movimientos de carácter huelguístico fuera del territorio nacional”.

CAPITULO IV: DESARROLLO DE LOS PUNTOS A CONSIDERARSE EN EL CAMBIO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

4.1.- Razones que impulsan el cambio a una verdadera empresa

¿Por qué?

Nuestro país vive cambios muy importantes dentro de su esfera económica y social, influidos por una corriente mundial que cada día exige mayor profesionalismo y calidad en todos los actos de nuestra vida, al mismo tiempo, nuevas generaciones forman una sociedad más competitiva que requiere mejores servicios y productos.

Por ello mujeres y hombres se han dado a la tarea atender estas demandas en todos y cada uno de los diversos rubros a que pueda aplicarse, fomentando las actividades económicas y políticas encaminadas al bien de nuestra sociedad.

La Gerencia General de Biológicos y Reactivos es un órgano desconcentrado con plena actividad industrial que no ha podido ser explotado a su capacidad real, desaprovechándose con esto, muchos beneficios inherentes a su naturaleza que está encaminada a la salud de nuestros conciudadanos y poblaciones de otros países, ya que lamentablemente la sombra de un aparato burocrático, como lo es el mexicano, ha tenido mayores efectos adversos que a favor.

Es triste ver que mientras científicos de otras partes del mundo son apoyados por su gobierno para que desarrollen al máximo sus potenciales, en nuestro país o al menos en este ramo, observamos que aquellos seres humanos que se dedican al trabajo científico del 100% de su energía y capacidad un 50% la utilizan en preocuparse y ocuparse de cómo conseguir lo que requieren y el otro 50% en aplicar sus conocimientos y aptitudes en pro de la ciencia, aún cuando no tengan todos los elementos necesarios.

Como es bien sabido, las trabas burocráticas también dificultan la adquisición de equipos y accesorios necesarios para el desarrollo de las tareas técnicas y administrativas, por lo que se vuelve un círculo vicioso.

Además de todo esto, se asoma la necesidad de un cambio de régimen laboral, que permita su crecimiento. El estar bajo la ley burocrática no ha permitido un buen desarrollo de los trabajadores y sus actividades, por lo que a nuestro parecer, son las causas principales:

a) No se ha establecido un correcto catálogo de puestos, que efectivamente cubra las necesidades de las áreas administrativas y mucho menos de aquéllas de producción y control.

b) No se ha respetado un buen sistema de selección de personal, para así contar con trabajadores perfectamente capacitados y entregados con su tarea.

c) La presión que ejerce el Sindicato Unico, dificulta el movimiento de personal, e influye de manera radical en la protección de malos trabajadores que únicamente retrasan las actividades y dañan la calidad.

d) Los bajos salarios y la falta de verdaderos estímulos a los trabajadores de todos los niveles, propicia la apatía de aquéllos que se encuentran laborando y la casi nula posibilidad de contratar a gente preparada y con ambiciones.

e) En general todo los tramites de personal y la influencia del Sindicato, se reflejan en la poca participación de los jefes inmediatos y por consiguiente en la dificultad de relación interpersonal, reflejada en las actividades administrativas, de producción y control.

Sin duda en estos momentos la Gerencia en su conjunto cuenta con muchos trabajadores excelentes, preparados y con un gran sentido de responsabilidad que entregan día a día sus conocimientos y su tiempo en pro de la salud; pero al mismo tiempo encontramos en la plantilla pésimos servidores que no tiene ninguna preparación y mucho menos ganas de trabajar, que sin embargo reciben un salario y prestaciones que todos los mexicanos pagamos con nuestros impuestos.

¿Para qué?

La finalidad primaria que mueve todo este conjunto de complicados cambios, es buscar el mejor funcionamiento de un órgano que es sumamente importante para el desarrollo del país.

Si escuchamos cualquiera de los informes presidenciales de los últimos 10 años, observaremos que en cada uno de ellos siempre se hace mención importante a las campañas de vacunación así como a la erradicación de enfermedades peligrosas que atacan a la niñez mexicana como uno de los principales puntos de la política sanitaria de nuestro país; y es precisamente donde interviene la Gerencia General de Biológicos y Reactivos, en donde se producen con manos mexicanas

todas estas vacunas, además de sueros y reactivos de referencia que utilizan en muchos laboratorios.

Pues bien, la intención es crear una empresa que tenga mayor capacidad y dinamismo para adquirir sus equipos, para contratar a su personal, para capacitarlo, para mejorar sus niveles de vida, en fin para ser competitiva en un mercado internacional en donde deberá atender nuevas reglas para así poder contribuir a la riqueza nacional en aspectos como el fiscal y el social.

4.2.- Estrategias a seguir con el personal existente

4.2.1.- Instar por la terminación de la relación laboral de manera colectiva o individual

Dentro de los anteriores capítulos hicimos mención a las causas de terminación individual de la relación de trabajo, pero en este momento queremos investigar si es motivo suficiente una descentralización para poder terminar con las relaciones de trabajo sin responsabilidad para el patrón, es decir para el Estado.

Primeramente, debemos situarnos en el tiempo y el espacio que pretendemos estudiar, así diremos que con el decreto o ley que se crea la empresa pública, también se le está dando muerte, por llamarlo de alguna manera, al órgano desconcentrado y vida al organismo descentralizado, por lo que consideramos que se está terminando con la fuente de trabajo y se está creando una nueva.

Atendiendo a ésto hemos acudido a nuestra Carta Magna, en donde dentro del artículo 123 apartado "B" fracción IX se anota "los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley...".

Por su parte, nuestra legislación burocrática no contempla las causas colectivas de terminación de la relación laboral, únicamente lo hace respecto de las causas de terminación individual consagradas en su artículo 46, pero es importante recordar que en este momento nuestro interés se enfoca en la colectividad, ya que no está en juego el futuro laboral de un empleado, sino de toda la plantilla laboral.

Nuestros legisladores tal vez pensaron que nunca terminarían de forma colectiva las relaciones laborales reguladas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional o por el contrario, quisieron evitar ser

prolijos en la redacción de la ley burocrática, creando su artículo 11, por el que se remite, entre otras, a la Ley Federal del Trabajo en todo aquello que no esté contemplado en la primera.

Ahora, se contempla dentro del artículo 434 L.F.T. que son causas de terminación colectiva de la relaciones de trabajo:

I. La fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos.

II. La incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación.

III. El agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva.

IV. Los casos del artículo 38.

V. El concurso o la quiebra legalmente declarada, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de los trabajos.

De entrada, no es posible encontrar en este precepto ninguna párrafo que sea aplicable al caso concreto de la descentralización, ya que por lo que toca a nuestro estudio hablamos de la transformación de una parte del Gobierno Federal Centralizado a un organismo independiente

con régimen laboral distinto, para lo cual es necesario crear una empresa pública.

Por todo lo anterior, entendemos que no es posible terminar justificadamente y sin responsabilidad para el patrón, el Estado, la relación laboral de forma colectiva, toda vez que el acto administrativo que da fin al órgano desconcentrado existe todavía durante el tiempo en que se está aplicando el régimen laboral burocrático; por lo que deberá observarse lo establecido en el artículo 123 constitucional, fracción IX segundo párrafo que señala "en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo procedimiento legal. En los casos de suspensión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización."

4.2.2.- Reubicación del personal existente y contratación de nuevos trabajadores

Dentro de este tema analizaremos una de las prácticas más usuales dentro del gobierno federal, que a lo largo de los años se ha utilizado como acción supletoria a los despidos justificados e injustificados, y al mismo tiempo se ha convertido en una herramienta de

negociación y estabilidad en el empleo, lamentablemente muchas de las veces mal utilizada.

Consideramos que el sustento legal a este punto se encuentra de manera inmediata en el artículo 16 de la L.F.T.S.E. en donde se hace referencia al cambio de adscripción de los trabajadores específicamente cuando sea de una población a otra, aspecto que no resuelve nuestro problema, pero sí nos da una idea de qué son los cambios de adscripción o mejor conocidos como reubicaciones.

Al igual que otras instituciones aplicadas en el derecho burocrático, ésta carece de una conceptualización específica y extensa dentro de la ley por lo que ha tenido que ser a través del Poder Judicial en donde se ubique una idea más clara del tema:

Los titulares están facultados para cambiar de una oficina a otra a sus trabajadores de base, si con ello no perjudica la categoría del trabajador y el sueldo de que disfrutaba. (Ejecutoria. informe de labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 25 A.D. 8318/47. Jefe del Departamento del D.F. vs Tribunal de Arbitraje. Tercero perjudicado: Rafael J: Curiel. Exp. Laboral 207/47.)

Por lo que se refiere al caso concreto de nuestra tesis, es necesario observar que dentro de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaria de Salud, específicamente en su artículo 174, se establecen de forma explícita las causas de reubicación, al señalar: "para los efectos de estas condiciones, se entiende por cambio de adscripción, el hecho de que un trabajador sea transferido de una unidad administrativa de la Secretaria o de los Servicios a otra o bien dentro de la misma unidad administrativa cuando implique el traslado de una población a otra o cambio de pagaduría.

Los trabajadores solo podrán ser cambiados por los siguientes motivos:

- Por reorganización de los servicios
- Por movimiento escalafonario
- Por encontrarse en inminente peligro su vida
- Por enfermedad
- Por desaparición del centro de trabajo
- Etc..."

Como vemos, es en este precepto donde se encierra la respuesta a nuestro problema al contemplar como causal de reubicación la desaparición del centro de trabajo ; ya que es precisamente lo que ocurrirá con la Gerencia General de Biológicos y Reactivos, esto para

dar paso a un nuevo organismo.

Para llevar a cabo la reubicación del personal se requiere observar ciertos puntos que las Condiciones Generales de Trabajo para la Secretaría de Salud contemplan en sus artículos 178, 180, 182 y 183:

a) Todo cambio de adscripción o traslado será notificado oportunamente al sindicato

b) No podrá movilizarse ni cambiar de adscripción a un trabajador, cuando éste se encuentre desempeñando un cargo sindical, salvo los casos de las fracciones Y, V y VI del artículo 174.

c) En los cambios de adscripción el trabajador ocupará su mismo puesto, cubriendo la misma jornada y horario y devengará el salario que corresponda al tabulador regional del lugar en que se encuentre.

4.2.3.- La aplicación de la figura de la substitución patronal

Nos dice el maestro Mario de la Cueva⁵⁰ que "el término substitución de patrono expresa el principio de que la transmisión de la

⁵⁰ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Primera edición. Porrúa. México. Pag 225.

propiedad de la empresa, unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios, no disuelve ni afecta en forma alguna las relaciones de trabajo."

Como puede apreciarse a simple vista el principio de la substitución patronal está intimamente ligado con el de la estabilidad en el empleo y es precisamente en esta coyuntura que la ley nos da las bases par evitar abusos por parte de los nuevos patrones y no permitir de esta manera que la relación de trabajo se termine por decisión unilateral y sin causa legal que lo permita.

Por otro lado entendemos que los legisladores quisieron evitar que la celebración de un acto de comercio tuviera efectos sobre los principio básicos de la vida de los trabajadores.

Esta manifestación de justicia social la encontramos primeramente en el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo en donde señalan "la substitución patronal no afectara las relaciones de trabajo de la empresa o establecimiento. El patrón substituido será solidariamente responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la Ley, nacidas antes de la fecha de la substitución, hasta por el termino de seis meses; concluido éste,

subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrón".

Pero aún cuando este precepto es claro en lo que debemos entender por sustitución, nos queda la duda de si esta sustitución deberá regirse en base a que alguien diferente al patrón adquiera la totalidad de la empresa o también cuando se adquiere un parte. La respuesta la encontramos en la ejecutoria que a continuación transcribimos:

Surge la figura jurídica laboral de la sustitución patronal, cuando se adquiere la totalidad o la casi totalidad del centro de trabajo como unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios. Por tanto, el adquirente es responsable de las obligaciones obrero patronales anteriores a la fecha de la sustitución, independientemente de que la negociación le fuera adjudicada en remate, como culminación de juicio sumario hipotecario y de que en el negocio estuviera cerrado por incosteabilidad, pues en el pasivo de la empresa está el adeudo al trabajador. (Boletín Núm. 22, oct. 1975.- T.C. del Octavo Circuito, p. 116.- A.D. 105/75. Emilio Venegas Hernández, 3 de oct. De 1975. U.)

Aspecto que enriquecen los maestros Trueba⁵¹ con su comentario "la substitución de patrón ha originado controversias en la práctica; en un principio se consideró que tenía lugar la substitución de patrón cuando éste vendía o traspasaba íntegramente a otra persona o empresa la propiedad del mismo o el conjunto de bienes, pero al distinguir la nueva ley entre empresa y establecimiento, así como entre unidad de producción o distribución de bienes y servicios, bastará para que tenga lugar la substitución cuando venda parte de sus bienes o ceda a otras personas el manejo en parte importante de los servicios, o bien que el objeto de la venta lleve consigo la insolvencia del patrón..."

Como vemos el principio de la substitución es ampliamente definido por la ley y la Corte, lo que sin duda viene a reforzar los derechos primarios que se han establecido en nuestro derecho social a favor de los trabajadores; por ello nosotros no hemos querido ser menos claros y a manera de resumen nos permitimos exponer a continuación sus principales características:

a) La substitución se da al cambiar de propietario toda o casi toda la empresa como unidad económica.

⁵¹ TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo. Op. Cit. Pag. 43.

b) Ya sea el patrón sustituto o el sustituido deberán informar a los trabajadores de este acto jurídico, a fin de que los empleados puedan ejercitar todas aquellas acciones que tuvieran en contra de cualquiera de los dos patrones.

c) La falta de aviso a los trabajadores por parte de el o los patrones, tiene como consecuencia el que no corra el término de seis meses que marca la ley para liberar de su responsabilidad al patrón sustituido; por ello los juicios pueden seguirse y los laudos pueden ejecutarse contra éste y los bienes de la que ya no es su empresa.

d) La responsabilidad solidaria del patrón sustituto y sustituido abarca únicamente seis meses contados a partir de la fecha de sustitución y sólo de los hechos pasados a este evento.

Ahora bien, este principio como ya lo indicamos, se establece en la ley para los trabajadores en general y es precisamente en este tipo de relaciones laborales y dentro del mundo del llamado derecho privado en donde se dan cotidianamente este tipo de actos, así como sus resultados analizados con anterioridad. Sin embargo no debemos perder de vista que nuestro estudio pretende conocer la problemática que puede existir cuando se da un cambio administrativo dentro de la fuente de trabajo Estatal, que la transforma para incorporarla a otro régimen laboral, por ello procederemos a analizar los puntos aportados.

En un primer plano debemos saber si se está o no dando una substitución patronal. Al respecto consideramos que en nuestro caso se habla primeramente de un órgano desconcentrado con una plantilla de personal que se rige por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en donde se busca desaparecer a éste y crear un nuevo organismo descentralizado al que se llamará empresa pública, que regirá sus relaciones laborales por el apartado "A" del mismo artículo mencionado.

Ahora, recordemos que el cambio de patrón, que formalmente no se dá, es de el Estado a una persona pública distinta a éste, quien además recibirá todos aquellos bienes que se encuentran actualmente al servicio de la Gerencia General de Biológicos y Reactivos, aún cuando conforme a la Ley General de Bienes Nacionales continúe catalogado como patrimonio nacional en sus dos categorías de bienes del dominio públicos y privados de la Federación.

Al respecto, no encontramos en la ley burocrática regulación sobre el principio en comento, por lo que a simple vista entenderíamos cerrada esta opción para el caso planteado, teniendo así que acudir en su totalidad a lo establecido a la L.F.T en atención al artículo 11º de la L.F.T.S.E. lo que sin lugar a duda se antoja complicado.

Pero dentro del poder judicial se apuntala un dato fundamental en este complicado cuestionamiento, la ejecutoria B.I.J., núm. 82, p. 77, de 2 de marzo de 1953.- A.D. 608/1925. Secretario de Recursos Hidráulicos. R. el 6 de febrero de 1952, misma que se expone a continuación:

Trabajadores al servicio del Estado. existe substitución de patrón. cuando una oficina pasa a depender de otra Secretaria de Estado (art. 19) Si por disposición del Ejecutivo Federal una oficina o dependencia burocrática que pertenecía a una Secretaria de Estado pasa a formar parte de otra distinta, esta adquiere el carácter de patrón substituto en relación con el personal de la oficina que viene a quedar bajo sus ordenes, operando automáticamente el artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo como supletorio del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Aún cuando esta jurisprudencia es muy antigua y los preceptos y artículos a que remite ya no existen o sufrieron modificaciones sustanciales, creemos que es un buen antecedente que nos ayudará para comprender mejor este cambio.

Si bien la jurisprudencia citada nos habla de que habrá substitución patronal cuando una oficina o dependencia cambie a otra por decreto presidencial, no es del todo aplicable a nuestro problema, ya que en nuestro caso no es tan sólo un cambio sino una salida del régimen central y laboral del apartado "B" del artículo 123 constitucional, como consecuencia de la desaparición de un órgano desconcentrado y la creación de un organismo descentralizado, es decir, se habla de extinción y creación. Por lo que en nuestra opinión, no existe una substitución patronal formalmente.

Por último diremos que el principio de substitución patronal fue creado por los legisladores como una herramienta más de la estabilidad en el empleo, misma que lamentablemente sólo se pensó para los trabajadores en general, pero que afortunadamente puede ser aplicada para los trabajadores burocráticos en algunos casos. Pero nos encontramos que para este caso no se da una substitución patronal de manera formal, aún cuando debería considerarse.

4.3.- Posibles conflictos

4.3.1.- Los actos y opiniones que al respecto haga el

Sindicato de la Secretaria de Salud

Tal vez el conflicto más grave sea visto desde el punto de vista político y no jurídico, propiciado por el Sindicato Unico de trabajadores de la Secretaria de Salud al sentir la pérdida de representación y aportaciones reales en una de sus secciones, que le llevaría forzosamente a reorganizarse internamente, para definir nuevamente sus secciones.

A lo largo de este trabajo hemos venido hablando de la importancia que representan los sindicatos para la vida política de nuestro país, siendo estos el instrumento por excelencia para ajustar a un plano de igualdad las negociaciones entre patrones y trabajadores.

Pero al igual que saben utilizar su fuerza para buscar el bienestar de sus agremiados, lo saben hacer para presionar cuando se afecta su control político, por ello pensamos que en el proceso de cambio habrá resistencia de los representantes sindicales, quienes en muchos de los casos carecen de conocimientos jurídicos o en caso de tenerlos dolosamente alegan:

a) Afectación de salario durante el cambio administrativo, esto como consecuencia de los trámites necesarios que deben realizarse para

crear nuevas nóminas.

b) Resistencia a ser reubicados en las diferentes áreas de la Secretaría de Salud. Es muy común la inconformidad de los empleados a ser cambiados de adscripción, ya que se enfrentan a nuevas autoridades, además de tener que organizar nuevas rutas a su domicilio, si su nuevo centro de trabajo está más lejos.

c) Pérdida de la antigüedad para fines de pensión por el cambio de régimen laboral.

d) Y en general un temor al cambio.

Ojalá que los representantes sindicales actúen en este tipo de eventos, dando una verdadera orientación a los trabajadores, basada en la honestidad jurídica, y persiguiendo siempre el bienestar de los trabajadores, aún cuando dejen de ser sus agremiados.

4.3.2.- El temor de los trabajadores a perder su seguridad social y antigüedad

Es este el tema que tal vez tenga más impacto entre los trabajadores con más años de servicio, sobre todo aquéllos que sean recontratados, ya que a sentir de los mismos se encuentra en juego su antigüedad para fines de pensiones.

Para aquellos trabajadores que no sean recontratados y que por consiguiente sean reubicados dentro de las diferentes áreas de la Secretaría de Salud, toda vez que jurídicamente no es posible dar por terminada la relación laboral, no tienen ningún problema, ya que continuarán bajo el régimen laboral burocrático cotizando al ISSSTE.

En cuanto a los trabajadores que sean recontratados en la nueva empresa, independientemente de su antigüedad dentro del servicio público, pueden ser cambiados al régimen obligatorio del Seguro Social, o bien mantenerse cotizando al ISSSTE mediante un convenio.

4.3.3.- Preservación de derechos adquiridos

Muchos de los derechos que van adquiriendo los trabajadores dentro del servicio público son victorias alcanzadas a través de vigorosas negociaciones colectivas, aún y cuando Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado vigente al día de hoy lo prohíbe.

Lamentablemente al parejo de estos logros, encontramos dentro de todas o casi todas las instituciones gubernamentales regidas por la ley burocrática, violaciones a la ley ya que existe una gran

diferencia entre lo que se establece en las Condiciones Generales de Trabajo que se elaboran para cada dependencia y lo que realmente se aplica.

La amplitud o estiramiento de derechos a llegado a tal grado, que podemos encontrar actos que atentan los principios básicos del derecho laboral en general, como son convenios en donde se les otorgan mayores derechos y ninguna obligación a los trabajadores por encima de las normas básicas, suscritos entre los representantes sindicales de una sección y directores generales o de área.

Esto ha traído como consecuencia el solapamiento de malos trabajadores que llegan más tarde, que justifican más faltas, que obtienen más vacaciones, más permisos, en fin toda una lista de excusas para no trabajar.

Gran parte de estos problemas se debe a la errónea idea que tienen muchos trabajadores, y lo más triste, algunos titulares de las oficinas y representantes sindicales, de lo que se venido nombrando preservación de derechos adquiridos, que nosotros llamaríamos derechos adquiridos positivos, ya que no se encuentran establecidos en ninguna ley o documento aplicable, sino que supuestamente se dan a

través de la costumbre. Lo curioso es que por lo general estos derechos siempre se encaminan a no trabajar.

4.3.3.1.- La costumbre como un argumento de logro

Entendemos por costumbre aquellos usos generalizados dentro de una colectividad que se convierten en jurídicamente obligatorios al ser sancionados por una autoridad, es decir que la costumbre tendrá tres elementos para poderse aplicar:

- a) que sea un uso.
- b) que se generalice en una colectividad.
- c) que sea sancionado por una autoridad.

Por ello es fundamental analizarla como una fuente formal del derecho laboral, para demostrar que no es aplicable como lo pretenden los trabajadores y los sindicatos, ya que frecuentemente es citada para intentar obtener un sin fin de derechos.

Al respecto nos dice el ilustre maestro García Maynez⁵² que "la costumbre desempeña en nuestro derecho un papel muy secundario. Sólo es jurídicamente obligatoria cuando la ley le otorgue tal carácter. No

es, por ende, fuente inmediata. Sino mediata o supletoria del orden positivo".

Asimismo y específicamente dentro del derecho laboral en general, la costumbre no juega un papel importante ya que su aplicación sería muy lenta y por lo tanto confusa, quedando muy lejos de tener la fuerza de fuentes como la ley, la jurisprudencia o los contratos colectivos.

"Sin, embargo en las empresas, muy frecuentemente por descuido o negligencia de los funcionarios, se crean derechos que el patrón se ve obligado a respetar cuando los trabajadores, con razón, los defienden como costumbre." 53

En caso de que se considere que un uso ha alcanzado el carácter de costumbre y que por lo tanto debe ser respetado jurídicamente, deberán ser la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje o bien el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quienes lo sancionen, en el caso relativo.

Por último y con la intención de no parecer insensibles al

⁵² GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Snc. Porrúa. México. Pag. 80.

⁵³ DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Op. Cit. Pag. 80.

conjunto de problemas que se viven diariamente dentro de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, debemos señalar que al igual que los trabajadores a través de las diferentes formas que tienen para presionar, principalmente a través de su sindicato, no respetan la ley; los titulares de las dependencias también lo hacen, afectando gravemente los derechos de muchos trabajadores, que en ocasiones no pueden defenderse, sobre todo si existe un arreglo previo con sus representantes.

Pero debemos tener muy presente que si queremos vivir en un real Estado de derecho ni unos ni otros pueden justificar los actos fuera o por encima de la ley, ya que ésta se debe respetarse, y en el caso de que fuera injusta o inaplicable existen procedimientos legales para defenderse.

4.4.- Posibles soluciones

4.4.1.- Recontratación del mismo personal bajo un nuevo régimen

Anteriormente se han señalado las diferentes estrategias que

podrían tomarse para aplicar al recurso humano existente, del que nos parece el más viable la reubicación o cambio de adscripción, toda vez que jurídicamente existen los elementos que la hacen posible.

Ahora bien, ya que estamos hablando de una empresa que se dedicará a trabajos sumamente especializados y no muy comunes dentro del mercado laboral, y atendiendo a que existen muy buenos trabajadores, una solución podría ser que aún cuando por ley les correspondería ser reubicados, se acuerde el que sean recontractados algunos trabajadores bajo el entendido de que lo harían en un nuevo régimen laboral.

Dentro de este nuevo régimen tendrían que analizarse un gran número de puntos para que los trabajadores no perdieran sus derechos, como son:

Implicaciones:

- a) Se regiría por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.
- a) Se llevaría a cabo una selección de personal, para definir quiénes serían recontractados en la nueva empresa y quienes serían reubicados dentro de las diferentes áreas de la Secretaría de Salud.
- b) Se celebraría un convenio con el ISSSTE, pensando en que

el personal recontratado ha cotizado a él, evitando así que pierdan su antigüedad para fines de pensión, retiro, jubilación etc.. un tanto parecido a lo que se vive en la UNAM.

Como es bien sabido, la seguridad social es uno de los pilares fundamentales del derecho social, consagrado en nuestra Constitución, por ello se contempla la necesidad de otorgar a todo trabajador un sistema que proporcione las bases mínimas en ambos apartados del artículo 123.

En el artículo 1º de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se contempla: "La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República y se aplicará:

II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley."

Es fácil apreciar que con base en esta mala redacción, (donde debería señalar a los trabajadores y no a las dependencias toda vez que éstas no son personas) que los Trabajadores al servicio de la Gerencia General de Biológicos y Reactivos se encuentra bajo la protección del ISSSTE, en cuanto a su seguridad social, por lo que cotizan y forman

antigüedad en él.

Por su parte, en la Ley del Seguro Social se establece en el artículo 12: "Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I.- Las personas que se encuentren vinculadas a otras, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo cualquiera que sea acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;

II.- Los miembros de las sociedades cooperativas de producción; y

III.- Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley."

Es precisamente esta ley, la que regula las prestaciones que proporcionará el Instituto Mexicano del Seguro Social, quien se encarga de atender a todos los trabajadores regulados por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, ya sea a base de su régimen obligatorio o voluntario.

De primera impresión los trabajadores recontratados en la nueva empresa pública deberían regirse por la Ley del Seguro Social, pero con la finalidad de que no pierdan sus derechos por el tiempo que llevan cotizando al ISSSTE, debe atenderse lo establecido en su artículo 146 que a la letra dice "El Instituto podrá celebrar convenios con las entidades de la Administración Pública y con los Gobiernos de los Estados o de los Municipios a fin de que sus trabajadores y familiares derechohabientes reciban las prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta Ley. La incorporación podrá ser total o parcial".

Continúa el artículo 147 de la misma ley "En los convenios de incorporación que incluyan reconocimiento de antigüedad deberán pagarse o garantizarse previamente las reservas que resulten de los cálculos actuariales para el puntual cumplimiento de las pensiones.

Igualmente en los casos de sustitución de régimen de seguridad social, las reservas constituidas podrán transferirse a favor del Instituto en la forma y términos en que se convenga":

Creemos sin duda que ésta es la mejor opción para asegurar la continuidad de los derechos adquiridos en cuanto a la seguridad social de los trabajadores recontratados, evitando así posibles conflictos a futuro e

injusticias con la gente más grande.

c) Al personal de nueva contratación se le incorporaría también al apartado "A" del artículo 123 constitucional, pero cotizaría igualmente al ISSSTE.

d) Se establecería un nuevo tabulador de sueldos y prestaciones, previa negociación con la S.H.C.P.

e) El nuevo contrato colectivo de trabajo no se sujetaría a las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, ya que no existe continuidad y muy posiblemente se negociaría con el nuevo sindicato.

Ventajas:

a) La incorporación de los trabajadores al apartado "A" del artículo 123 constitucional permite una administración más flexible de los recursos humanos, al tiempo que se ofrece mayor seguridad jurídica al personal.

b) Se disminuirían sensiblemente las posibilidades de conflicto y la resistencia al cambio.

c) Se respeta la antigüedad de los trabajadores recontratados.

d) Se mejoran las condiciones generales de trabajo,

fomentando así la productividad.

e) Se inicia una nueva empresa con lo mejor del personal que laboraba en el antiguo órgano desconcentrado, por lo que se contaría con trabajadores ya experimentados y se contrataría a nuevos empleados según los perfiles solicitados, con lo que se facilita su constitución.

f) Participan los empleados del reparto de utilidades.

4.4.2.- Contratación de nuevo personal

Para el caso en que se decida reubicar a todo el personal que labora en el órgano desconcentrado dentro de las diferentes oficinas u áreas médicas de la Secretaría de Salud y se proceda a contratar a nuevos trabajadores para el organismo descentralizado (empresa pública), es recomendable que se observen las siguientes implicaciones.

a) Se crearía una oficina de selección de personal, que se regiría estrictamente por los perfiles de puesto planteados.

b) Todos los nuevos trabajadores se incorporarían al régimen jurídico-laboral del apartado "A" del artículo 123 constitucional.- como lo hemos señalado y demostrando a lo largo de este trabajo, los organismos descentralizados deben incorporarse al régimen de trabajo en general.

c) La seguridad social de los nuevos trabajadores correría a

cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, sin importar la antigüedad que tuvieran en algún otro régimen de seguridad.

d) Por consiguiente se les incorporaría a las afores.

e) Se crearía un catálogo de puestos y sueldos previa negociación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en base a las necesidades de la nueva empresa, sin que tenga relación con las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud.

f) En un primer tiempo se celebrarían contratos individuales con los nuevos trabajadores, hasta que conforme a la Ley Federal del Trabajo se solicite un contrato colectivo por el sindicato titular.

g) No se contaría en un primer tiempo con sindicato hasta que conforme a la ley, se registraran uno o varios.

Ventajas:

a) Se iniciaría una nueva empresa en toda la expresión de la palabra.

b) Se tendría el régimen de seguridad social que le corresponde, sin necesidad de celebrar convenios especiales con otras instituciones.

c) Se formaría poco a poco un sindicato y por consiguiente un contrato colectivo de trabajo, en donde se puedan expresar todos y cada

uno de los puntos que ambas partes consideren importante para una sana relación.

d) Los trabajadores de la nueva empresa participarían en el reparto de utilidades.

Desventajas:

a) Se perdería mucho tiempo en capacitar al nuevo personal, con lo que se retrasaría la producción

4.4.3.- Creación de un nuevo sindicato

Toda vez que nos encontramos situados ya dentro del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y que por lo tanto nos regimos por la Ley Federal del Trabajo en base a la creación de la nueva empresa, debemos mencionar que como el órgano anterior se extinguió, también con él se extinguió la representación sindical, más no el sindicato que es único el toda la Secretaría de Salud.

Ahora bien, de inicio consideramos que no existiría ningún sindicato en la nueva empresa hasta en tanto no se cumpla con lo establecido en la ley para los trabajadores en general.

La reglamentación específica de su formación y desarrollo la encontramos en los artículos 364 a 376 de la ley en comento, que puede resumirse de la siguiente forma:

a) Formación.- para poder formar un sindicato es necesario que éste se constituya por lo menos de veinte trabajadores en servicio activo.

b) Registro.- todo sindicato que pretenda serlo deberá registrarse, si es de competencia federal, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y si es de competencia local lo hará en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Para efectos de lo anterior deberá cumplirse una serie de requisitos contemplados en el artículo 365, entre los que están: presentar copia autorizada de sus estatutos, copia autorizada del acta de asamblea en la que se hubiese elegido asamblea etc...

c) Estatutos.- éstos son el esqueleto sobre el que se basará la vida del sindicato, es decir, el ordenamiento que regulará todos sus actos como persona moral, además de lo establecido por la ley, por lo que deberá contener:

- Su denominación,

- Su domicilio,
- Su objeto, que deberá ser válido ante la institución que lo registre,
- Su duración, si la tuviere,
- Cláusulas de inclusión y exclusión, en su caso,
- Obligaciones de sus miembros,
- Tiempos y formas de convocatoria a sus asambleas,
- Procedimiento de elecciones,
- Tiempo de duración.

d) Representación.- ésta se hará a través de una persona a la que se le llamará secretario general.

Asimismo es en la propia ley donde se contemplan de manera general las obligaciones y prohibiciones que deberá atender todo sindicato:

Obligaciones.- dentro del artículo 377 se establecen tres:

a) Informar a las autoridades del trabajo en lo que se refiere a su actuación como sindicato.

b) Comunicar a la autoridad registradora, dentro de un término de 10 días, todos aquellos cambios en su mesa directiva y estatutos.

c) Informar también a la autoridad registradora, cuando menos cada tres meses, de las altas y bajas de sus miembros.

Prohibiciones.- es en el artículo 378 en donde las encontramos:

- a) Intervenir en asuntos religiosos.
- b) Ejercer la actividad de comerciantes con ánimo de lucro.

Por lo anterior, entendemos que no sería inmediata la creación del nuevo sindicato, al que podrían venir otros sindicatos más en base y respeto de la pluralidad sindical que reconoce la Ley Federal del Trabajo. Por ello, sería muy conveniente elaborar un contrato individual de trabajo perfectamente claro que no deje a malas interpretaciones actividades cotidianas y no, que pongan en riesgo el derecho de los trabajadores.

Por último se establece en el artículo 379 que " los sindicatos se disolverán:

- I. Por el voto de las dos terceras partes de los miembros que lo integran; y
- II. Por transcurrir el término fijado en los estatutos."

4.4.4.- Elaboración de un nuevo contrato colectivo de trabajo

Este acto de igualdad jurídica, basado en la negociación colectiva es el punto medular de una buena relación obrero-patronal en la nueva empresa que pretende crearse; y es precisamente en base a lo que se logre establecer para cada una de las partes, que se estará en posibilidad de realizar todos aquellos anhelos que llevaron al cambio

Como lo señalamos en el capítulo III, el Estado ha impuesto la obligación a los patrones de celebrar un contrato colectivo, en el momento en que se lo solicite el sindicato que figure dentro de su empresa, ya que de negarse a suscribirlo, procede de inmediato ejercitar por parte de los trabajadores su derecho a huelga.

Al mismo tiempo nos encontramos con que es muy posible que dentro de la nueva empresa se creen varios sindicatos y no solamente uno, por lo que la titularidad del contrato colectivo se otorgara al sindicato de mayor representación, de conformidad con lo establecido en el artículo 388 L.F.T., toda vez, que en esta nueva empresa deberán formarse sindicatos de los llamados de empresa, es decir, compuestos por trabajadores que prestan sus servicios en una misma empresa.

Con relación a las coaliciones reguladas en el artículo 355 y

que se establecen como "un acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes", no encontramos ningún sustento legal para suponer que pueda celebrarse el contrato colectivo a petición de las mismas y mucho menos otorgándoles la titularidad, ya que el artículo 386 de la L.F.T. es muy claro al señalar que el contrato colectivo es un convenio entre patrón y sindicatos.

4.4.5.- Necesidad de un Reglamento Interior de Trabajo

Una vez elaborado el contrato colectivo de trabajo, es necesario por seguridad jurídica y bienestar del buen desarrollo cotidiano de las relaciones laborales que se elabore un Reglamento Interior de Trabajo, que contenga todas aquellas reglamentaciones específicas, de los derechos y obligaciones depositadas en el contrato colectivo.

Estos dos instrumentos pueden en un momento dado ser confundidos, por lo que diremos que mientras los contratos colectivos son fuentes formales de derecho, los reglamentos internos no crean ningún

derecho sustantivo, tal y como lo señala el maestro José Dávalos⁵⁴ "las normas de carácter general se establecen en los contratos; el Reglamento se refiere a los detalles, a las peculiaridades del desempeño del trabajo".

Entre los puntos más comunes que puede detallar un reglamento interior se encuentra lo referente a las horas de entrada y salida, autorización de horas extras, equipo y uniformes, etc...

Regulado en los artículos 422 al 425 de la Ley Federal del Trabajo, se observan cuatro principales características:

- a) Deberá suscribirse por escrito
- b) Las disposiciones contrarias a la ley o sus reglamentos y contratos colectivos, no producirán efecto legal alguno.
- c) Deberá distribuirse entre los trabajadores, y
- d) Surte efectos una vez depositado en la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje, según sea el caso.

⁵⁴ DAVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Op. Cit. Pag 189.

CONCLUSIONES:

Primera.- Consideramos que este cambio administrativo llamado descentralización, traerá consigo mejores oportunidades para los trabajadores que sean nuevamente contratados, ya que los incorporará a un régimen laboral más justo y más equitativo en donde pueden explotar aún más sus capacidades, mejorando así su nivel de vida ya que todo cambio económico deberá aparejar un cambio social, por ello debemos prepararnos para entrar a un mercado competitivo, que se forma ya a nivel mundial y del cual no podemos separarnos.

Segunda.- Nos preocupa la confusión que pueda despertarse de la propia ley con respecto al régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados, decisión que se deja en un segundo plano y que es facultativa del Presidente de la República o de los miembros del Congreso de la Unión, como si esto fuera lo menos importante, no obstante que se trata del recurso que en mucho determinará el éxito o el fracaso del organismo.

Por ello, no basta el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dicte jurisprudencia al respecto, es necesario que se legisle para incorporar dentro de la Ley Federal del Trabajo a todo organismo

descentralizado que sea creado, sin importar si se le cataloga como prestador de un servicio público o no, ya que en forma indirecta todo organismo descentralizado presta un servicio público.

Tercera.- Reconocemos el trabajo y la importancia que juegan los sindicatos en las relaciones laborales de ambos apartados del artículo 123 Constitucional, ya que a lo largo de nuestra historia contemporánea han sido protagonistas fundamentales de la vida económica, social y política de nuestro país; inclusive han extendido sus ideas al extranjero.

Al mismo tiempo, muchos de los sindicatos, llámeseles burocráticos o de los trabajadores en general han olvidado que todo derecho trae consigo una obligación, y en el derecho de representar a los trabajadores para el estudio, mejora y defensa de sus respectivos intereses, se encuentra la obligación de buscar en todos sus actos el bienestar de los trabajadores y del país, no solapando a malos empleados, no abanderando causas desleales basadas en farsas y engaños, asesorando a sus agremiados con mala intención buscando tan solo intereses particulares de sus dirigentes. Por ello, ojalá que las personas que tienen el poder de hacer esto posible entiendan que la mejor forma de beneficiarse es apoyando el crecimiento de su patria, porque el día que entendamos que el trabajo es la actividad más noble de

la vida del hombre, podremos hacer posible las mejores metas, que muchas veces parecieran inalcanzables.

Cuarta.- Después de analizar detenidamente todos los factores que rodean una descentralización, nos parece que la solución aplicable desde el punto de vista jurídico para realizar el cambio de régimen laboral en la empresa que hemos tomado como ejemplo, es la contratación de cierto personal que labora en la Gerencia General de Biológicos y Reactivos, previo un estricto programa de selección, que permita atraer sólo lo mejor de estos trabajadores y a su vez contratar nuevos empleados que deberán cubrir requisitos similares, para de esta forma comenzar con una empresa que cuente con personal previamente capacitado y conocedor de las tareas.

Quinta.- Por lo que se refiere a la seguridad social de los trabajadores de la nueva empresa, creemos conveniente que se firme un convenio con el ISSSTE, a fin de que éste continúe tutelando a los trabajadores que ya estaban bajo su régimen e incluya a los nuevos empleados, conservándose así la antigüedad de aquellos que laboraban en el sector centralizado.

Sexta.- Toda vez que consideramos que nuestro estudio

resultó un buen ejercicio para demostrar las grandes diferencias que existen entre los mismos trabajadores tanto del apartado "A" y "B" del artículo 123 constitucional, con lo que se deja en tela de juicio la llamada justicia social, proponemos que lo más recomendable es la fusión de ambos apartados tomando lo mejor de cada uno de ellos para regular a todos los trabajadores de este país, precepto en el cual deben quedar incluidos los trabajadores de los Estados y Municipios.

Séptima.- Uno de los males que afectan las instituciones de nuestro país es el llamado síndrome de la queja, mismo que es practicado por la generalidad de los empleados al servicio del Estado, así como muchos trabajadores en general; lamentablemente esta actitud trae como consecuencia grandes pérdidas por solo ver lo malo y no lo bueno, en frustrar sus vidas y no en buscar nuevas expectativas y, en dar pie a que surjan mujeres y hombres que se aprovechan de estas situaciones para tomar una bandera sin causa justa y pelear batallas con un contenido de puro interés personal, que solamente dificultan las relaciones laborales y permean la sana productividad.

Si queremos entrar a competir a un mercado mundial en donde la calidad en todos los aspectos forma el ingrediente primordial de todo producto y servicio, es necesario que cambiemos nuestra actitud y que

busquemos mejorar nuestro trabajo y nuestra persona, preparándonos y dando siempre un esfuerzo extra en todo lo que hagamos, para así forjar una nueva cultura laboral y un nuevo sistema de vida para un México que comienza a conjugarse en futuro.

ANEXO UNICO

SECRETARIA DE SALUD

DECRETO por el que se crea el organismo descentralizado Hospital General de México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 31, 37, 39 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 34 fracción I, 35 de la Ley General de Salud, 2o fracción V y 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, y

CONSIDERANDO

Que el derecho a la protección a la salud que consagra nuestra Constitución se hace efectivo, entre otras acciones, a través del establecimiento de servicios hospitalarios eficientes que respondan a las necesidades de los habitantes del país y a los requerimientos de enseñanza e investigación en esta materia.

Que el Hospital General de México fue creado por Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1986, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, y que en la actualidad las funciones que desarrolla y la magnitud de sus programas rebasan en mucho su objetivo original.

Que la Secretaría de Salud opinó sobre la conveniencia de que el Hospital General de México adopte la estructura de organismo descentralizado toda vez que la autonomía técnica y administrativa facilitará la prestación de sus servicios médicos, el cumplimiento oportuno de sus metas y la asunción de propósitos de mayor dimensión.

Que dicha propuesta fue analizada y dictaminada favorablemente por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, en su XXI sesión ordinaria de 1994.

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sometido a consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo la propuesta a que se refieren los considerandos precedentes, la cual ha sido acordada en sus términos, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO HOSPITAL GENERAL DE MEXICO

ARTICULO 1o.- Se crea el Hospital General de México como un organismo descentralizado del

Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tendrá por objeto coadyuvar a la consolidación del Sistema Nacional de Salud, proporcionando servicios médicos de alta especialidad e imputando los estudios, programas, proyectos e investigaciones inherentes a su ámbito de competencia, el cual estará sectorizado en la Secretaría de Salud.

ARTICULO 2o.- El Hospital General de México tendrá las siguientes funciones:

- I.- Proporcionar servicios de salud, particularmente en el campo de la alta especialidad de la medicina y en aquellos complementarios y de apoyo que determine su estatuto orgánico.
- II.- Prestar servicios de hospitalización en los servicios de especialidades con que cuenta, con criterios de gratuidad fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios, sin que las cuotas de recuperación desvirtúen la función social del Hospital General de México.
- III.- Diseñar y ejecutar programas y cursos de capacitación, enseñanza y especialización de personal profesional, técnico y auxiliar en su ámbito de responsabilidad.
- IV.- Impulsar la realización de estudios e investigaciones clínicas y experimentales en las especialidades con que cuenta el Hospital General de México, con apego a la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables.
- V.- Apoyar la ejecución de los programas sectoriales de salud en el ámbito de sus funciones y servicios.
- VI.- Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en su área de responsabilidad y asesorar a instituciones sociales y privadas en la materia.
- VII.- Difundir información técnica y científica sobre los avances que en materia de salud registre, así como publicar los resultados de las investigaciones y trabajos que realice, y
- VIII.- Prestar los demás servicios y efectuar las actividades necesarias para el cumplimiento de su objeto de conformidad con el presente Decreto y otras disposiciones legales aplicables.

ARTICULO 3o.- El Patrimonio del Hospital General de México, se integrará con:

- I.- Los bienes inmuebles que figuren en esta fecha en el citado órgano desconcentrado, así como todos los bienes muebles, y los recursos que le transfiera el Gobierno Federal.

- II.- Los recursos que anualmente le sean asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación;

- III.- Los subsidios, participaciones, donaciones, herencias y legados que reciba de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, y

- IV.- Los demás bienes, derechos y recursos que por cualquier título legal adquiera.

ARTICULO 4o.- El Hospital General de México, contará con los siguientes órganos de administración:

- I.- Junta de Gobierno, y
- II.- Dirección General.

ARTICULO 5o.- El Hospital General de México, contará con un Patronato y un Consejo Técnico Consultivo, como órganos de apoyo y asesoría, así como un Órgano de Vigilancia.

ARTICULO 6o.- La Junta de Gobierno a que se refiere la fracción I del artículo 4o. del presente Decreto, estará integrada por:

- I.- El Secretario de Salud, quien la presidirá,
- II.- Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- III.- Un representante del Patronato del Organismo;
- IV.- Un representante que a invitación del Secretario de Salud, designe una institución del Sector Educativo, y
- V.- Cinco vocales designados por el Secretario de Salud, los cuales deberán ser de reconocido prestigio en el campo de la salud, durarán en su encargo cuatro años y podrán ser ratificados por una sola ocasión.

Todos los integrantes de la Junta de Gobierno deberán designar a su respectivo suplente en sesión ordinaria de este órgano.

La Junta de Gobierno contará con un Secretario y un Prosecretario, que serán personas ajenas al Hospital General de México.

ARTICULO 7o.- La Junta de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

- I.- Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el Hospital General de México, relativos a productividad, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.
- II.- Aprobar los programas y presupuestos del Hospital General de México, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable;
- III.- Aprobar la estructura básica de la organización del Hospital General de México, y las modificaciones que procedan a la misma, así como el Estatuto Orgánico;

IV.- Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que correspondiera a los comisarios, y

V.- Las demás que señalen el presente Decreto, las leyes y reglamentos aplicables.

ARTICULO 8o.- La Junta de Gobierno del Hospital General de México, celebrará sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces al año, y las extraordinarias que proponga su Presidente o cuando menos tres de sus integrantes. Para que la Junta de Gobierno sesione válidamente se requiere la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal.

Las resoluciones de la Junta de Gobierno se tomarán por mayoría de los miembros presentes, el Presidente tendrá voto de calidad, en caso de empate.

Aasistrán a las sesiones de la Junta de Gobierno el Secretario, el Prosecretario y el Comisario, con voz pero sin voto.

ARTICULO 9o.- El Director General del Hospital General de México, será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Secretario de Salud, por la Junta de Gobierno.

El nombramiento recaerá en la persona que reúna los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos,
- II.- Ser médico de reconocidos méritos y experiencia en las disciplinas médicas, así como poseer grado académico o estudios de posgrado en alguna de las especialidades con que cuente el Hospital General de México, y
- III.- No encontrarse en alguno de los impedimentos a que se refiere el artículo 19 fracciones II, III, IV y V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

ARTICULO 10.- El Director General del Hospital General de México, además de las facultades y obligaciones que le confiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Ejecutar las decisiones de la Junta de Gobierno,
- II.- Ejercer el presupuesto del Hospital General de México con sujeción a las disposiciones legales y administrativas aplicables,
- III.- Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación, el Estatuto Orgánico, el Manual de Organización General, los Manuales de Procedimientos y los de Servicio al Público,

IV.- Fijar las Condiciones Generales de Trabajo del Hospital General de México, escuchando la opinión del Sindicato,

V.- Presidir el Consejo Técnico Consultivo,

VI.- Proporcionar la información que solicite la Junta de Gobierno, y

VII.- Las demás que le otorgue la Junta de Gobierno.

ARTICULO 11.- El Director General del Hospital General de México durará en su cargo cinco años y podrá ser ratificado por otro periodo igual por una sola ocasión.

El Estatuto Orgánico del Hospital General de México prevendrá la forma en que el Director General deba ser suplido en sus ausencias.

ARTICULO 12.- El Patronato estará integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y por los vocales que designe la Junta de Gobierno entre personas de reconocida honorabilidad pertenecientes a los sectores social y privado o de la comunidad en general, con conocimiento y vocación de servicio en instituciones hospitalarias, las cuales podrán ser propuestas por el Director General del Hospital General de México.

ARTICULO 13.- El Patronato auxiliará al Hospital General de México y tendrá las siguientes funciones:

- I.- Apoyar las actividades de la institución y formular sugerencias tendientes a su mejor funcionamiento,
- II.- Contribuir a la obtención de recursos que permitan el mejoramiento de la operación de la institución y el cumplimiento cabal de su objeto,
- III.- Promover la participación de la comunidad en labores de voluntariado social que coadyuve en los programas de promoción y mejoramiento de la salud individual o colectiva, prevención de enfermedades y accidentes, prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos, y
- IV.- Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las facultades anteriores y las que expresamente le encargue la Junta de Gobierno.

ARTICULO 14.- Los cargos de los miembros del Patronato serán honoríficos, por lo que no recibirán retribución, emolumento o compensación alguna.

ARTICULO 15.- El Consejo Técnico Consultivo del Hospital General de México, es el órgano encargado de asesorar al Director General en las labores técnicas de la institución y de asegurar la continuidad en el esfuerzo de renovación y progreso científico. El cargo de consejero será de carácter honorífico.

Su integración, organización y funcionamiento se determinará en el Estatuto Orgánico del Hospital General de México.

ARTICULO 16.- El Consejo Técnico Consultivo podrá

- I.- Proponer al Director General la adopción de medidas de orden general tendientes al mejoramiento técnico operacional del Hospital General de México, cuando sea requiriendo el efecto;
- II.- Opinar sobre los programas de enseñanza e investigación del Hospital General de México, y
- III.- Realizar las demás funciones que le confiere el Estatuto Orgánico o el Director General, por acuerdo de la Junta de Gobierno

ARTICULO 17.- El órgano de vigilancia a que se refiere el artículo 5o del presente Decreto, estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y tendrá las atribuciones que le confiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones legales aplicables

ARTICULO 18.- El Hospital General de México, tendrá un órgano interno de control que será parte integrante de la estructura del mismo

Su objetivo será apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la gestión del organismo.

ARTICULO 19.- El órgano interno de control desarrollará sus funciones conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

ARTICULO 20.- Los programas de la institución se planearán y conducirán con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, en los términos de la Ley de Planeación, debiendo elaborar los programas-presupuestos de acuerdo con las asignaciones de gasto financiamiento que para estos efectos dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y una vez aprobados por la Junta de Gobierno, deberán ser remitidos a dicha dependencia a través de la coordinadora de sector.

ARTICULO 21.- Las relaciones laborales entre el Hospital General de México y sus trabajadores continuarán regidos por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentada del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

SEGUNDO.- Se abroga el Decreto por el que se crea un órgano administrativo descentralizado por

función jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Salud y con autonomía operativa denominado Hospital General de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1986, así como las demás disposiciones que se opongan a este Decreto.

TERCERO.- Hasta en tanto se designa al titular del organismo descentralizado que se crea, la persona que hasta ese día ocupe el cargo de Director General del entonces órgano descentralizado, continuará dirigiendo el Hospital General de México

CUARTO.- Por única vez, la duración en el cargo de los vocales integrantes de la primera Junta de Gobierno del Hospital General de México, será de dos, tres, cuatro, cinco y seis años. En el momento de la designación de dichos vocales, el Secretario de Salud señalará cual periodo corresponda a cada uno de ellos

QUINTO.- La Junta de Gobierno del Hospital General de México, expedirá su Estatuto Orgánico en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto

SEXTO.- La Secretaría de Salud promoverá lo conducente a efecto de que los recursos humanos asignados al Hospital General de México, se transfieran al organismo descentralizado que se crea.

SEPTIMO.- Los derechos laborales adquiridos por los trabajadores del Hospital General de México serán plenamente respetados con la expedición y ejecución de este Decreto

OCTAVO.- Se retiran del servicio de la Secretaría de Salud, y se autoriza a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que, en nombre y representación del Gobierno Federal transmita la propiedad de los inmuebles federales que actualmente ocupa el Hospital General de México, en favor del organismo descentralizado que por este Decreto se crea, a fin de que formen parte de su patrimonio

NOVENO.- La Secretaría de Salud realizará los trámites conducentes para que todos los recursos materiales con que actualmente cuenta el Hospital General de México, se transfieran al organismo descentralizado que se crea

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco - Ernesto Zedillo Ponce de León - Rúbrica - El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez - Rúbrica - El Secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente Ramírez - Rúbrica - La Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Norma Samaniego de Villarreal - Rúbrica.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. Novena edición. Porrúa. México.
- 2.- ALONSO UREBA. A. Enciclopedia Jurídica Básica. "En." "Enciclopedia Jurídica Civitas". Volumen II. Civitas. España. 1995.
- 3.- ARNAIZ AMIGO, Aurora. ¿Qué es el Estado?. "En." Deslinde. Ciudad Universitaria. México. 1979.
- 4.- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ciencia Política. "Estudios Doctrinarios de sus Instituciones". Tercera edición. Libero. México. 1984.
- 5.- BAUCHE GARCADIIEGO, Mario. La Empresa. "Nuevo Derecho Industrial, Contratos Comerciales y Sociedades Mercantiles". Segunda edición. Porrúa. México. 1983.
- 6.- BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta edición. Pac. México. 1989.
- 7.- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla. México. 1987.
- 8.- BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1973.
- 9.- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM. México. 1969.
- 10.- CARRILLO CASTRO, Alejandro. GARCIA RAMIREZ, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Miguel Angel Porrúa. México. 1983.
- 11.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas mas Usuales Sobre Temas Laborales. "Orientaciones Teórico-Prácticas". Segunda edición. Trillas. México.
- 12.- DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991.

- 13.- DAVALOS , José. Derecho del Trabajo I. Quinta edición. Porrúa. México. 1994.
- 14.- DAVALOS, José. Tópicos Laborales. Porrúa. México. 1992.
- 15.- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Cuarta edición. Porrúa. México. 1959.
- 16.- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Segunda edición. Porrúa. México. 1959.
- 17.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México. 1972.
- 18.- DE ZAYAS ENRIQUEZ, Rafael. Benito Juárez su Vida y Obra. Tercera edición. Sepsetentas. México. 1972.
- 19.- Et. Al. Crisis y Futuro de la Empresa Pública. Universidad Autónoma de México-Petroleos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. S.f.
- 20.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1979.
- 21.- GARCIA ABELLAN, Juan. Introducción al Derecho Sindical. Aguilar. Madrid. 1961.
- 22.- GONZALEZ RAMIREZ. Manuel. Consideraciones Históricas acerca de la Constitución de 1917. S.n.e. Imprenta Arana. México. 1967.
- 23.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México. 1993.
- 24.- HUITRON, Jacinto. Orígenes del Movimiento Obrero en México. Segunda edición. Editores Unidos Mexicanos. México. 1980.
- 25.- JOSE FIGUEROA. Francisco. Enciclopedia Jurídica Omeba. "En." Sne. Tomo X. Libros científicos. Argentina. 1989.
- 26.- LASTRA LASTRA, José Manuel. Derecho Sindical. Segunda edición. Porrúa. México. 1993.
- 27.- NAVA NEGRETE , Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. "En." "Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM". Segunda edición.

Tomo A-CH. México. 1987.

28.- RAMIREZ FONSECA, Francisco. Condiciones de Trabajo. Segunda edición. Pac. México. 1985.

29.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segunda edición. Porrúa. México. 1961.

30.- VASQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Contratos Mercantiles. Cuarta edición. Porrúa. México. 1992.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Federal del Trabajo.
- 3.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 5.- Nueva Ley Del Seguro Social.
- 6.- Ley del ISSSTE.
- 7.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 8.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 9.- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 10.- Reglamento de la Ley del ISSSTE.
- 11.- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud.

