

UNIVERSIDAD LATINA S.C.

INCORPORADA A LA UNAM

FACULTAD DE DERECHO

“CESE DE LOS TRABAJADORES DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, CUANDO ESTE SE REALIZA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.” (COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DEL.)

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
GABRIELA RUIZ GARCIA**

ASESOR:

LIC. BRUNO JUAREZ MEDINA

NOVIEMBRE 2007



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.

El presente trabajo esta dedicado a:

Mis Padres; TOMÁS y NATALIA

Porque antes de que yo tuviera éste sueño, ellos lo habían idealizado y anhelado para mi. Porque GRACIAS a su amor, trabajo, esfuerzo, consejos y enseñanzas he podido concluir mi carrera profesional y sé que cuento con ellos incondicionalmente.

Mis hermanos; DIANA y TOMÁS

Quienes cada día me enseñan algo nuevo; contribuyendo además con éste sueño. GRACIAS.

ALBERTO SAAVEDRA

GRACIAS OGRO, porque me has recordado el lado humano de mi profesión, por tu amor, cariño, comprensión y apoyo cuando lo he necesitado.

Mis compañeros y amigos del SNTSA

Ya que cada uno ha aportado parte de este trabajo, con todo el esfuerzo y labor que hemos realizado a lo largo de varios años en el Sindicato. *Lic. J. J. Renato Estrada Zamora, Lic. Sigfrido R. Badillo Von, Lic. Luis Roberto Guillen Sandoval, Lic. Ma. Guadalupe Vega Borja, Minerva Juárez Figueroa y Elizabeth Hernández Chijate.* GRACIAS.

MI ALMA MATER, UNILA

Porque GRACIAS a ella conocí a mucha gente valiosa; profesores y amigos; porque en ella aprendí parte de profesión. A todos y cada uno de mis profesores, en especial al Lic. Bruno Juárez Medina, por sustentar y entender mi tema.

CAPITULO 1

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

1.1	Época Colonial	
1.1.1	Leyes de Indias	1
1.2	México Independiente	2
1.2.1	El Decreto Constitucional para la libertad de América mexicana, sancionado en Apatzingán	2
1.2.2	La Constitución de 1824	3
1.2.3	Bases Constitucionales de 1836	5
1.2.4	La Constitución de 1857	5
1.3	Época Contemporánea	
1.3.1	La Constitución de 1917	6

CAPITULO 2

2.1 CONCEPTUALIZACION DE LOS DIVERSOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (SUS FUNCIONES)

2.1.1	Funcionario Público	12
2.1.2	Empleado publico	12
2.1.3	Servidor publico	13
2.1.4	Cargo publico	13
2.1.5	A quienes se reputa servidores públicos	13
2.1.6	Trabajador de base	14
2.1.7	Trabajador de confianza	15

2.2 DIFERENCIAS Y CONCEPTOS DE CONTRATO, LA RELACIÓN DE TRABAJO Y NOMBRAMIENTO

2.2.1	La relación de trabajo en la Ley Federal del Trabajo	16
2.2.1.1	Naturaleza Jurídica de la relación de trabajo regulada por la Ley Federal del Trabajo	18
2.2.2	La relación de trabajo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	19
2.2.2.1	Naturaleza Jurídica de la relación de trabajo regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	21
2.2.2.2	El nombramiento y sus tipos	21
2.2.2.3	Derechos derivados del nombramiento de los Trabajadores al Servicio del Estado	23
2.2.3	Semejanza entre contrato de trabajo y nombramiento	24
2.2.4	Diferencias entre contrato de trabajo y nombramiento	25

2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.3.1	Órganos de la Administración Pública	26
2.3.1.1	Teoría de la Representación	30
2.3.1.2	Teoría del Órgano	30
2.3.2	La Organización Administrativa	33
2.3.2.1	La centralización	34
2.3.2.2	La descentralización	36
2.3.2.3	La desconcentración	38
2.3.3	La Coordinación Administrativa	43
2.3.4	Administración Pública Centralizada	
2.3.4.1	El poder Central	44
2.3.4.1.1	La Presidencia de la Republica	44
2.3.4.1.2	Organización de la Presidencia de la Republica	46
2.3.4.2	Las Secretarías de Estado	46

2.3.4.2.1	Organización de las Secretarías de Estado	47
2.3.4.2.2	Funciones Política y Administrativa	48
2.3.4.3	Los Departamentos Administrativos	49
2.3.4.4	Órganos desconcentrados	49
2.3.5	Administración Pública Paraestatal	
2.3.5.1	Aspectos Generales	50
2.3.5.2	La Administración Pública Paraestatal	52
2.3.5.3	Organismos Descentralizados	55
2.3.5.4	Empresas de Participación Estatal	61
2.3.5.5	Fideicomiso Público	64

CAPÍTULO 3

3.1 BASE CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

3.1.1	Artículo 3° fracción VII	67
3.1.2	Artículo 115 fracción VIII párrafo segundo	68
3.1.3	Artículo 116 fracción VI	69
3.1.4	Artículo 123, apartado A, fracción XXXI	70
	3.1.4.1 Trabajadores del apartado A	73
3.1.5	Artículo 123, apartado B (Régimen de Excepción)	75

3.2 DEL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRÁTICO

3.2.1	Principios Generales del Proceso Laboral	85
3.2.2	Autoridad Jurisdiccional	89
3.2.3	Acción y Defensa	89
3.2.4	El Procedimiento Laboral Burocrático	90

3.3 *AUTORIDADES QUE RESUELVEN CONFLICTOS DE DERECHO ENTRE LAS DIVERSAS PARTES DEL ESTADO Y SUS TRABAJADORES.*

3.3.1	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Comisión Sustanciadora dependiente del propio pleno	107
3.3.2	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	110
3.3.3	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	115
3.3.4	Junta Local de Conciliación y Arbitraje	116

CAPITULO 4

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS PLANTEADAS, CON MOTIVO DEL LA TERMINACIÓN O CESE DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.

4.1	Antecedentes Históricos	121
4.2	Diferencias entre los apartados A y B del artículo 123 Constitucional	122
4.3	Conflicto Competencial	124
4.4	Análisis y Características de los Organismos Públicos Descentralizados	132
CONCLUSIONES		143
BIBLIOGRAFIA		149
ANEXO ÚNICO		153

CAPÍTULO 1

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores no es producto de la evolución actual que vive el Estado, ha existido desde épocas remotas, sin embargo, no ha sido siempre la misma, ha estado sujeta a variantes de tiempo, de lugar y de ideologías políticas y jurídicas predominantes.

1.1 ÉPOCA COLONIAL

1.1.1 Leyes de Indias

Desde la legislación de Indias arranca el origen de las disposiciones sobre la función pública.

Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios.

Felipe III, en 1614, condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.

Carlos III, en 1785, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que “además de la confusión que ocasionaba con sus importunidades en los ministerios y oficinas, turbaban su servicio abandonándolo.” Ordenaba, en consecuencia, “atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente.”

Carlos IV, en 1799 y 1801 dispuso que no se admitiesen solicitudes “de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos” (leyes 2, 3, 9 y 14 del Título XXI, L, III, Novísima recopilación).

1.2 MÉXICO INDEPENDIENTE (1824-1917)

Un concepto muy extendido es aquel que afirma que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada, en el siglo pasado. Sin embargo, un examen minucioso de las leyes y decretos de la época nos demuestra todo lo contrario, aun cuando no hubiese existido un código sobre esta materia.

1.2.1. EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN

El 22 de octubre de 1814.; que en la parte relativa decía:¹

“ART. 25.-Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables no hereditarios, y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.”

“ART. 26.-Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.”

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 154.

El artículo 159 atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere “sospechas vehementes de infidencia” mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso, según el caso.

En 1815 fue dada una circular del Ministerio de Hacienda: “Mandando a todos los que soliciten colocación en este ramo lo hagan por conducto de sus jefes respectivos, a quienes se les previene de dirección a toda instancia sin excusa alguna.”

Ya desde 1818 se reglamentaron el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud.

En el mismo año se prohíbe a los que manejan caudales de la nación, disponer de ellos, así como una pena a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto u orden.

1.2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1824

En su artículo 110, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, afirmaba:

“Frac. III. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.”

“Frac. IV. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisarías Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno.”

“Frac. VII. Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.”

“Frac. XX. Suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos; y en los casos que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.”

En 1828, se dio una circular con reglas para cubrir las vacantes. En el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda.

En 1829, fue expedida una ley para que “se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional.”

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto; la primera sobre descuentos de sueldos y. la segunda, sobre viáticos a familias de diputados.

Para estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste sólo era deducible por disposición legal, en determinados casos.

1835 fue un año pródigo en resoluciones relativas a los servidores públicos, ya que se dictó la Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo y quienes deben preverse las vacantes. Además se consagraba en otra ley el sueldo del cual disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los secretarios de despacho, los consejeros, senadores y diputados.

1.2.3. BASES CONSTITUCIONALES DE 1836

El artículo 15 dictaba: “Son prerrogativas del Presidente de la República... IV. Nombrar libremente a los secretarios del despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.”

Una orden fue dada en 1848 para que “la provisión de empleos preceda la correspondencia propuesta bajo ciertas formalidades” y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1852 se dio una medida drástica: se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo.

Una circular del Ministerio de Hacienda determinó las cualidades que deberían tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno.

Por un decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que habían venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar los juegos de azar.

1.2.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En su artículo 85, al enumerar las facultades y obligaciones del Presidente de la República, ordenaba:

“...II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.”

En el mismo año de 1857 fue expedida una circular del ministerio de relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

En 1870 se expide una ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

En 1885 un decreto de gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad.

En 1890, una circular de la Tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina para percepción del sueldo.

En 1896, fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

En 1911 fue elaborado el “Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales”, que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobado.

1.3 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA (1917-1990)

1.3.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La Constitución, en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores; es más, el artículo 123 preveía que el Congreso de

la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar' en materia de trabajo; sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción X (Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929), y al artículo 123 de la Constitución, reservó al Congreso de la Unión la materia del trabajo ordinario, entre patronos que llamaremos comunes y sus trabajadores.²

En 1920, se intentó crear una “Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo”, también sin resultado.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues ordenó en su artículo 211 que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, ya que éste fue creado para “buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen³.”

En su origen, el texto del artículo 123 constitucional, preveía que las legislaturas de los Estados serían las que promulgarían las leyes reglamentarias de dicho artículo y de esta forma, de 1917 a 1929, se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federativas.⁴ De esa legislación cabe resaltar la de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, que incluía en su reglamentación a los trabajadores de dichas entidades federativas y municipios. Algunas otras leyes excluyeron expresamente a los servidores públicos, como fueron la de los Estados de Tabasco, Vera cruz y Yucatán.

² De la Cueva, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, Quinta Edición, Porrúa, México, 1972, p. 50.

³ Semanario Judicial de la Federación, tomo XXV, p. 918.

⁴ Cfr. Trueba Urbina Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México 1981, pp. 157-159.

Debido a las dificultades de aplicación y a que se sostenía que los tribunales del orden común todavía eran competentes para conocer de esta materia, se promovió en 1929 la reforma constitucional a los artículos 73, fracción X y 123 en su preámbulo y fracción XXIX, para quedar como sigue:

“ART. 73.-El Congreso tiene facultad...

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.”

La aplicación de las leyes del trabajo comprende a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajadores ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

“ART. 123.-El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria, de enfermedades y accidentes entre otros de fines análogos.”

Con esta reforma se federalizó la facultad de legislar sobre la materia, haciendo la aclaración de que la fracción X del artículo 73 antes citada, ha sufrido modificaciones posteriores y actualmente su texto es el siguiente:

“ART. 73.-...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.”

La Constitución de 1917 introdujo una serie de modalidades en cuanto a las relaciones entre el Estado y sus servidores; fundamentalmente, reconoció la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación, conforme lo dispone el artículo 89, fracciones I, II, IV y V.

Los artículos 108 a 113 de la Constitución señalan las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos, ya sea oficiales o del fuero común, y establece lo que se ha denominado “juicio político” ante el Congreso de la Unión.

En 1934 un acuerdo presidencial estableció el servicio civil por tiempo determinado, publicado el 12 de abril del propio año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de “Acuerdo sobre Organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.”

Este fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos. Tuvo una vigencia limitada de ocho meses.

Dos proyectos más, no aprobados, indicaron un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, el cual culminó con el estatuto de 1938.

Se elaboró un proyecto, de “Ley de Servicio Civil”, por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; el segundo proyecto fue enviado por el general Lázaro Cárdenas en 1937, fue el “Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo.”

La evolución de las normas que regulan la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó, como ya se indicó anteriormente, hasta la expedición del “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión” promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938.

A grandes rasgos, el Estatuto trataba de definir al trabajador al servicio del Estado como “toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

El artículo 32 del estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores.

Dividía a los trabajadores de base y de confianza. Los artículos 72 y 82 establecían que no serán renunciables las disposiciones del estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria. En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Cierto tiempo de vigencia de este ordenamiento fue suficiente para comprobar los problemas que originaba su aplicación. El Congreso de la Unión se vio precisado a examinar y

aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del estatuto entonces vigente; reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947.

Sin embargo, continuó la lucha de los servidores del Estado, hasta que finalmente se elevó el estatuto a la categoría de ley constitucional, adicionando el Apartado B del artículo 123 constitucional, que en sus diversas fracciones da los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática.

Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, siendo Presidente de la República el licenciado Adolfo López Mateos. Da las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.

La evolución de este proceso legislativo culmina con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentada del Apartado B del artículo 123 constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963, abrogó el estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, al que ya hicimos referencia.

CAPÍTULO 2

2.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS DIVERSOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (SUS FUNCIONES)

Aunque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no distingue las diferentes categorías de servidores públicos enmarcándolos en una denominación, resulta imprescindible hacer una distinción por lo menos teórica, entre los conceptos de funcionario público, empleado público, servidor público y cargo público, evaluándola y ajustándola de antemano a las situaciones de hecho.

2.1.1 FUNCIONARIO PÚBLICO

Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad¹.

2.1.2 EMPLEADO PÚBLICO

Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley, cuya denominación es específica; y con atribuciones definidas y descritas en los cuerpos normativos².

¹ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Décimo Novena Edición, Porrúa, México, 2000, p. 105.

² *Idem.*

2.1.3 SERVIDOR PÚBLICO

Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)³.

2.1.4 CARGO PÚBLICO

Es el lugar instituido en la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley⁴.

2.1.5 A QUIÉNES SE REPUTA SERVIDORES PÚBLICOS

De acuerdo al artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se consideran servidores públicos:

1. A los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial);
2. A los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
3. A los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE);
4. A los de las Juntas Federales de Mejoras Materiales;
5. A los del Instituto Nacional de la Vivienda;
6. A los de la Lotería Nacional;

³ Bolaños Linares, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 65.

⁴ *Idem*.

7. A los del Instituto Nacional de Protección a la Infancia;
8. A los del Instituto Nacional Indigenista;
9. A los de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros;
10. A los de la Comisión Nacional de Valores;
11. A los de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;
12. A los del Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho”;
13. A los del Hospital Infantil, y
14. Así como a los trabajadores de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos, tales como:

- a) A los trabajadores de Petróleos Mexicanos;
- b) A los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad;
- c) A los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, y
- d) A los trabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México.

Para disipar algunas dudas, a continuación se transcribe la ponencia intitulada *“Competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje respecto de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal : Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, son competentes para tramitar y resolver todo conflicto que se suscite entre sujetos o personas que rijan sus relaciones laborales por la Ley Federal del Trabajo, incluidas las empresas de participación estatal y, en principio, los organismos públicos descentralizados, a excepción de aquellos que de manera expresa rijan sus relaciones laborales por otra legislación.”*

2.1.6 TRABAJADORES DE BASE

Hay una diferencia sustancial en lo que se refiere a la amplitud del concepto de trabajador. Por una parte el artículo 3º de la Ley burocrática determina: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”; en

tanto que el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo establece: “Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.”

Como es de apreciarse, el concepto de trabajador en general es más extenso que el de trabajador burocrático; en el primero, basta que se dé un servicio personal subordinado; mientras que en el segundo, lo importante es la expedición de un nombramiento o la inclusión en las listas de raya.

2.1.7 TRABAJADORES DE CONFIANZA

Las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional también tienen diferencia tratándose de los trabajadores de confianza.

El artículo 5° de la Ley burocrática determina quienes son trabajadores de confianza en el servicio público, a través de una larga enumeración, que contrasta grandemente con el trato sencillo que al mismo tipo de trabajo da el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, mediante la mención de las funciones que se consideran de confianza y la estipulación de que lo verdaderamente importante es la naturaleza de las funciones que se desempeñen y no la denominación que se da al puesto.

Los trabajadores de confianza son objeto de tutela jurídica por parte de la Ley Federal del Trabajo, la que les dedica un capítulo dentro de los llamados trabajos especiales; con alguna excepción deben gozar de los mismos derechos establecidos para los trabajadores de base. Por su parte, los trabajadores de confianza en el servicio público son excluidos del régimen laboral burocrático, según lo disponen los artículos 2° y 8° de la Ley de la materia; su situación es de absoluta inseguridad y desprotección, al grado de que solamente les está garantizado, por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, el disfrute de las medidas de protección al salario y que gocen del beneficio de la seguridad social.

2.2 DIFERENCIAS Y CONCEPTOS DE CONTRATO, RELACIÓN DE TRABAJO Y NOMBRAMIENTO

Contrato es un término jurídico plenamente civilista, por lo cual habremos de acudir al Código Civil para el Distrito Federal para señalar su definición, por ello, en México con el impulso de Mario de la Cueva, ha desaparecido la idea del contrato en el campo laboral, proponiéndose, en cambio, la autonomía de la relación de trabajo frente al contractualismo del derecho civil.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo *“Contrato Individual de Trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.”*

2.2.1 LA RELACIÓN DE TRABAJO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La Ley Federal del Trabajo al introducir la figura de la relación de trabajo, prácticamente hace caso omiso del contrato de trabajo para darle preeminencia a esta relación llamada de trabajo que consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le dé origen (artículo 20, párrafo primero).

De tal forma, que es secundario ya para el legislador laboral, el que exista o no contrato, asimismo al juzgador le corresponde averiguar si efectivamente se dio la relación de trabajo, si existe el contrato y se presenta al Tribunal laboral se estará a lo dispuesto en él, sino no lo hay o existe, pero no se exhibe, de todas maneras el juzgador le otorgará al trabajador el mínimo de derechos estipulados en la ley. Está por demás evidenciar que el contrato de trabajo puede ser expreso o tácito⁵, porque la relación de trabajo, se inicia con la presentación del servicio subordinado y dependiente pero en cambio el contrato de trabajo no se puede asegurar

⁵ Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.*, p. 219.

que se perfecciona con el mero consentimiento, ya que debe revestir la forma prevista por la Ley Federal del Trabajo en el artículo 25.

Por lo cual no sólo puede haber un contrato de trabajo sin relación de trabajo, sino también puede darse una relación de trabajo sin que exista un contrato.

Resulta por demás interesante advertir que el maestro Trueba Urbina, erraba al creer que la relación de trabajo siempre provenía del contrato individual de trabajo, ya sea expreso o tácito porque ésta puede nacer por sí misma, de un convenio o de un contrato colectivo de trabajo, o de cualquier otro acto jurídico como lo estipula el primer párrafo del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo.

En otras palabras, no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona obtener el carácter de trabajador, sino es la prestación de servicios lo que determina la relación laboral.

Así el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo expresa:

“Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.”

De tal manera que, concentrándonos en lo que respecta al contrato, aun cuando el patrón niegue la existencia del contrato y aun cuando en realidad no haya habido ninguno, oral o escrito o tácito, no se puede desconocer una relación jurídica de trabajo que puede ser probada por otros medios. Relación que surge en el momento mismo en que el trabajador presta al patrón un servicio personal subordinado.

En realidad se pueden dar los siguientes supuestos:

1. Que exista una relación de trabajo sin contrato.
2. Que exista una relación de trabajo generada por convenio u otro acto jurídico.

3. Que exista una relación de trabajo establecida por un contrato verbal (consentimiento expreso).

4. Que exista una relación de trabajo originada por un contrato escrito (consentimiento expreso).

5. Que exista una relación de trabajo proveniente de hechos o de actos que la presupongan o que autoricen a presumida. (Consentimiento tácito).

2.2.1.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO REGULADA POR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La relación de trabajo en la Ley Federal del Trabajo no puede considerarse como un hecho jurídico, porque el hecho jurídico humano voluntario es una manifestación de voluntad que se realiza sin la intención de producir consecuencias de derecho, en el caso que nos ocupa las consecuencias jurídicas de crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones si son deseadas, tanto por parte del trabajador como del patrón.

Con la concepción delacuevista de la idea de la relación de trabajo, resulta pueril determinar la naturaleza jurídica de la relación de trabajo identificándola con la figura del contrato, porque la relación de trabajo puede nacer y subsistir por sí misma.

Si nos preguntamos por qué puede nacer y subsistir por sí misma la relación de trabajo, concluiríamos con Mario de la Cueva, que si bien es cierto que la voluntad del trabajador, para originar la relación de trabajo, es imprescindible conforme al artículo quinto de la Constitución General, también es cierto que el acuerdo de voluntad no es un requisito indispensable para la constitución de la relación, toda vez que en la actualidad, con la existencia de poderosos sindicatos, la voluntad del empresario es más aparente que real⁶.

Podríamos asegurar, de conformidad con George Scelle que la naturaleza jurídica de la relación laboral es la de un acto-condición, en virtud de que en el preciso momento en que el

⁶ De la Cueva, Mario, *op. cit.*, pp. 188-189.

trabajador inicia la prestación de servicios, se forma automáticamente la relación de trabajo, y a la que se aplicará inexorablemente, un estatuto jurídico imperativo.

George Scelle⁷ nos dice: “En el origen de la relación de trabajo de la organización industrial de nuestros días, ya no se encuentra un contrato, sino un acto condición, ya que, por el simple hecho del ingreso del trabajador a la empresa, se le aplica un estatuto objetivo, integrado por las leyes y los contratos colectivos; un estatuto, ahí donde existen contratos colectivos, en cuya formación no participa cada trabajador y que se modela, no en atención al interés de uno o varios trabajadores, sino en atención al interés de todos los actuales y de los futuros en suma, en contemplación del interés de la clase trabajadora.”

Para Mario de la Cueva la relación de trabajo consiste en: una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo, subordinado cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos y Contratos-Ley y de sus normas supletorias⁸.

De todos es bien sabido que el maestro Mario de la Cueva es el fundador en México de la Teoría de la Relación del Trabajo, teoría que sustituyó al contractualismo individualista y subjetivista tradicional europeo que resultaba insuficiente para explicar el fenómeno de la vinculación jurídica entre patrón y trabajador.

2.2.2 LA RELACIÓN DE TRABAJO EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Para Hueck⁹, existen cuatro acepciones del término “Relación de Trabajo”, entre las cuales mencionamos:

⁷ Citado por De la Cueva, Mario, *op. cit.*, pp. 183-184.

⁸ *Ibidem*, p. 187.

⁹ Citado por Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 190-191.

1. Se entiende por relación de trabajo toda relación obligatoria laboral indistintamente, tanto si procede o se origina de un contrato de trabajo, o de un especial fundamento jurídico: ley, disposición o reglamento oficial, etcétera.

2. Se entiende por relación de trabajo una relación de ocupación o empleo en la que la situación se determina y origina por el trabajo de hecho, independientemente de que exista o no una obligación de prestar trabajo.

3. Se entiende por relación de trabajo la totalidad de relaciones que median entre el empresario y todos los que le dan su trabajo¹⁰.

De lo anterior, se concluye que la relación de trabajo en general puede tener su origen tanto en el contrato, como en la ley, disposición, acuerdo o reglamento oficial o nombramiento. Por tanto, la relación de trabajo no siempre tendrá como base de existencia únicamente el contrato de trabajo.

Sin embargo, el Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro. La relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de la producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen, repetimos, un fin económico.

De ahí que para ser trabajador del Estado no se requiera un contrato, sino que a la persona interesada se le expida “nombramiento”, que es el medio a través del cual se ha de investir de funciones específicas, y que éste sea aceptado y protestado. La Ley Burocrática no define ni se ocupa de la relación de trabajo.

¹⁰ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 190.

2.2.2.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO REGULADA POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores al servicio del estado es la misma que la de los trabajadores privados, por ello no es causal, la identidad objetiva de caracteres entre la relación de empleo público y el contrato de trabajo, pero los efectos legales son diferentes, de ahí que exista un ordenamiento diferente para los trabajadores al servicio del Estado para adaptarse a la modalidad del empleo público.

Así la naturaleza jurídica de la relación laboral de los empleados públicos es la de un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto.

2.2.2.2 EL NOMBRAMIENTO Y SUS TIPOS

Dentro de la relación jurídica de trabajo existen dos categorías:

a) Los titulares de las dependencias. El titular es una persona física y su voluntad es poner en movimiento el orden jurídico y realiza las actividades de los fines propuestos por la Constitución, las leyes y las órdenes de sus superiores.

b) El Trabajador es una persona que realiza determinada actividad material o intelectual con un propósito económico o social que implica la prestación de un servicio a cambio de una retribución (salario).

De acuerdo con lo anterior, es importante hacer mención del artículo 12 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: *“Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultad para extenderlo...”*

Por lo tanto, el nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia.

El artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que los nombramientos deben contener: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio, los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible, el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, la duración de la jornada de trabajo, sueldo y demás prestaciones.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que deriven conforme a la ley, al uso y la buena fe.

Tipos de nombramientos¹¹:

Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 15, fracción III de la ley, este se refiere al contenido de los nombramientos.

1. *Definitivos*. Cuando son permanentes las labores que va a realizar el trabajador. Y son otorgados tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación con motivo de las vacantes que ocurriesen. Los nombramientos de los trabajadores de base son caracterizados por su definitividad, y consiguen ésta después de transcurridos seis meses de servicio.

2. *Interinos*. Se otorgan éstos para ocupar plazas vacantes temporales que no se excedan de seis meses. Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

¹¹ *Ibidem.*, p. 267.

3. *Provisionales*. Estos son cuando se expiden conforme al procedimiento escalafonario respectivo a un trabajador, y debe ocupar este una vacante temporal mayor de seis meses.

4. *Por tiempo fijo*. Son los que se expiden con fecha precisa de determinación de trabajos eventuales o de temporada.

IV.2.3 DERECHOS DERIVADOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Los derechos de los trabajadores de base al servicio del Estado son¹²:

1. *Derecho a la estabilidad en el empleo*. Ya que los servidores públicos no pueden ser privados de su cargo, sino mediante causa justificada, establecida en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2. *Derecho al salario*. Este se da en contra-prestación por sus servicios. Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 38 de la Ley de la Materia.

3. *Derecho a vacaciones y al descanso semanal*. Se consideran 2 días de descanso a la semana y respecto a las vacaciones aquellos trabajadores que tengan más de seis meses de servicio gozarán de dos períodos anuales efectivos cada uno de diez días laborales.

4. *Derecho al ascenso*. Es de acuerdo al cubrir vacantes mediante concurso escalafonario, ya que se toman en cuenta la antigüedad, aptitud, conocimientos, disciplina, etcétera.

¹² Martínez Morales, Rafael, *Derecho Burocrático*, Tomo V, Editorial Harla, México, 2001, pp.133-134.

5. *Derecho a la sindicación*, Pudiendo el trabajador elegir pertenecer a una organización sindical para la defensa de sus intereses.

6. *Derecho a premios y recompensa*. Este tipo de derechos está previsto en la Ley de Estímulos, Premios y Recompensas.

7. *Derecho de seguridad social*. La ley ISSSTE protege a los trabajadores de la Federación, Departamento del D. F. y organismos públicos incorporados a su régimen.

8. Derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en defensa de sus derechos.

2.2.3 SEMEJANZAS ENTRE CONTRATO DE TRABAJO Y NOMBRAMIENTO¹³

1. Ambas figuras se refieren a la prestación de un servicio físico, intelectual o de ambos géneros que presta una persona física a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

2. Tanto el contrato de trabajo escrito como el nombramiento deben contener las generales del trabajador, el señalamiento de si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado, los servicios que deban prestarse, el lugar en que prestará sus servicios, la duración de la jornada y la forma y monto del salario (artículo 25 Ley Federal del Trabajo y artículo 15 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

¹³ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 192-193.

2.2.4 DIFERENCIAS ENTRE CONTRATO DE TRABAJO Y NOMBRAMIENTO¹⁴

1. El contrato de trabajo se encuentra previsto en el Apartado A del artículo 123 Constitucional y en su Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

En lo referente al nombramiento, éste tiene su base constitucional en la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del propio Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política.

2. El contrato de trabajo no contempla una relación de trabajo sujeta a prueba. Sólo puede ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. Pero en el caso de los trabajadores eventuales, éstos tienen derecho a la prórroga de sus contratos mientras subsistan las causas que les dieron origen.

En cambio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé en el nombramiento implícitamente una relación de trabajo a prueba por un periodo de 6 meses de servicios, conforme al artículo 6°.

3. El contrato de trabajo se perfecciona en realidad por el mero consentimiento; porque la falta de la formalidad del contrato escrito es imputable al patrón en cambio, el nombramiento requiere de aceptación y formulación de la protesta de ley, que en forma genérica establece el artículo 128 de la Constitución Política.

4. El contrato de trabajo está definido por la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 2° El nombramiento no es definido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino únicamente por la doctrina.

¹⁴ *Idem.*

5. El contrato de trabajo es un acuerdo de voluntades; el nombramiento es un acto de potestad del Estado, ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias) aun cuando para su operatividad requiere de la aceptación del trabajador, por lo que deviene en un acto condición, porque el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia en cuestión.

6. El incumplimiento del contrato de trabajo y de las normas aplicables, por parte del trabajador, da lugar a la aplicación de sanciones administrativas (como máximo ocho días de suspensión), a la rescisión del contrato y a la responsabilidad civil.

El incumplimiento, por parte del trabajador al servicio del Estado, de las obligaciones derivadas de su nombramiento y de las normas respectivas, permite, no sólo la aplicación de sanciones administrativas y del cese, sino que origina también la aplicación de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece multas y sanciones que van desde la suspensión hasta la inhabilitación o destitución del puesto, cargo o comisión que venia desempeñando; así como en las respectivas responsabilidades penales.

7. El contrato de trabajo tiene efectos legales diferentes a los que corresponden a la relación de empleo público. Porque la primera se refiere a derecho de carácter económico, cuya finalidad es lograr el equilibrio entre los factores de la producción, en cambio, la segunda tiene como objetivo fundamental, el bienestar público.

2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.3.1. LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El ejercicio del poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental: legislativa, ejecutiva y judicial, requiere de los

medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función administrativa.

En ese tenor, el concepto administración ofrece una doble perspectiva: “... *en sentido objetivo y en sentido subjetivo. Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la Administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrador*¹⁵.”

Los sostenedores del carácter objetivo estructuran su enfoque a partir de la concepción etimológica del término administración, bien sea que lo consideren una derivación de la palabra latina *administrativo*, que significa “servir a”, o bien de la contracción de *ad manus trahere*, cuyo significado es “traer a manos, manejar”, que para el caso, cualquiera de ellos implica la idea de “prestación de servicios” o “manejo de intereses dirigidos a un fin.” Por ello, desde el punto de vista objetivo se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos.

Cabe resaltar que desde este punto de vista, no interesa cuál es el órgano que realiza tal actividad, pues la misma puede efectuarse por los órganos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Para los seguidores del criterio subjetivo, la Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas.

De cualquier forma, resulta importante precisar que en nuestro sistema jurídico el término “Administración Pública” es de muy reciente creación, puesto que ni las leyes ni la

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo I*, Segunda Edición, Editorial Limusa, México, 2000, p.76.

Constitución de la República la incluyeron en su texto antes de 1976, en que salió a la luz con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el 22 de diciembre de 1976.

En efecto, en la fecha referida la Constitución sólo hacía referencia a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pero no preveía a la estructura de apoyo administrativo del Presidente de la República, denominado Administración Pública.

Es hasta el 21 de abril de 1981 cuando se publica la reforma al artículo 90 constitucional para regular la existencia de una Administración Pública Federal, con estructura centralizada y paraestatal. Artículo 90 que a la letra dice:

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

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

El estudio del presente capítulo es el de la Administración Pública desde el punto de vista subjetivo, a la cual llamaremos *administración- estática*, para diferenciarla de la administración dinámica, que es la denominación que tiene el concepto objetivo.

En el campo de la ciencia jurídica ha sido necesario explicar y fundamentar de qué forma los entes, a quienes el derecho les reconoce personalidad, pueden actuar, obligarse y ejercer sus facultades. Así, el Código Civil Federal, en su artículo 27 establece que “Las

personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos”, por lo que, el Estado como persona moral (jurídica colectiva), actúa a través de los órganos que la Constitución y las leyes, que de ella emanan, establecen.

Las personas jurídicas colectivas actúan por medio de sus órganos, éstos son los medios para la manifestación de aquéllas, por lo que la personalidad de que hacen uso no es propia. Por lo tanto, la Administración Pública Federal no tiene personalidad jurídica, ya que sólo es el medio o el instrumento para que el Estado cumpla con sus fines.

Doctrinalmente se ha discutido qué se debe entender por órgano. Algunos autores consideran que es la persona física que ejerce las atribuciones que el orden jurídico le confiere, y así se habla de órgano-persona o de órgano-individuo. Para otros, el órgano es el conjunto de atribuciones o competencias que son ejercidas por el servidor público por lo que le llaman órgano-oficio, órgano-jurídico u órgano-institución.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de dos elementos como partes esenciales de una unidad: la competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo, sólo constituirían una estructura inanimada e inexpresiva y, por lo tanto, intranscendente, además de que por otra parte la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la manifestación del poder estatal.

Por tanto, consideramos que el órgano es la conjunción de los dos elementos señalados: un complejo de atribuciones cuya realización se confía a las personas que integran el elemento subjetivo, así como las propias personas físicas a las que se confiere la competencia.

Para explicar por qué la voluntad de determinadas personas físicas se considera la voluntad de la Administración Pública y cómo se le atribuyen los efectos jurídicos de los actos que aquéllas realizan, se han elaborado la Teoría de la representación y la Teoría del órgano.

2.3.1.1 TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN

Para esta teoría, basada en modelos de Derecho Privado, existe una clara separación entre los dos elementos que integran el órgano: la persona jurídico-administrativa, a quien la norma legal le otorga competencia, y el individuo físico, que en representación de aquélla manifiesta su voluntad. Encontramos a una actuación por representación, lo cual se ha combatido argumentando que para que exista una representación es necesario un acuerdo de voluntades, un mandato que el representado otorga al representante, y en este caso sólo existe una voluntad, por lo que un sector muy importante de los estudiosos del Derecho desecha esta teoría.

Independientemente de la refutación anterior, también hay que considerar que no podemos hablar de dos sujetos y dos voluntades en forma independiente, puesto que en la actuación de la administración se trata de una sola entidad que se compone de un elemento objetivo, unidad abstracta creada por la ley, y uno subjetiva, persona física que expresa la voluntad de aquélla, que se funden en una sola entidad.

El ejercicio del poder público parte de los fundamentos que expresamente señala la Constitución Política, los cuales determinan el alcance y contenido del poder estatal, a diferencia de la representación y el mandato de derecho privado, que en términos del Código Civil, regula intereses particulares y limita sus efectos a lo convenido en el contrato respectivo, además de que para la formación del contrato se requiere la voluntad de personas diferentes, lo cual no se da en el ejercicio de la función pública, en que, para efectos del ejercicio del poder estatal, el órgano y el funcionario integran una sola entidad.

2.3.1.2 TEORÍA DEL ÓRGANO

En contraposición con la Teoría de la representación, la dogmática jurídica alemana, elaboró la Teoría del órgano. Para los exponentes de esta teoría no es posible considerar la existencia de dos sujetos separados, uno físico y otro jurídico, sino un solo ente que se integra

por un conjunto de atribuciones y el elemento humano que manifiesta la voluntad del órgano, los cuales no deben separarse, ya que ambos forman el concepto, como una unidad o institución. Cuando el titular del órgano actúa, no lo hace en nombre propio, sino que desaparece su individualidad para fundirse en el ente público al que pertenece: el órgano.

“El funcionario, pues, no es un representante que quiere para la Administración; quiere por ella, en cuanto que forma parte de ella, es una y la misma persona, a la que presta su voluntad psicológica¹⁶.”

Esta unión está determinada por dos tipos de relaciones, denominadas orgánica y de servicio.

La relación orgánica es la que se establece entre el titular y el órgano, de la cual se desprende la actuación y expresión de la voluntad del ente público, es decir, por la cual se da la función administrativa del órgano, y de la que no se derivan derechos y obligaciones contrapuestas al Estado, ya que sólo ejerce la competencia atribuida al órgano.

La relación de servicio se da entre el servidor público y el órgano, de la cual se derivan derechos y obligaciones personales, que pueden ser contrapuestas al Estado, en cuanto que en este tipo de relación el sujeto es visto como algo distinto del ente público, su voluntad no es la del órgano, sino de él, en lo personal.

En la relación orgánica, cuando el titular actúa expresa la voluntad del Estado, sin que ella sea afectada por la remoción y variación del agente público. Esta expresión de voluntad desplegada por el servidor público permite atribuir al Estado los actos y las consecuencias jurídicas, es decir, lo que jurídicamente se conoce como imputación.

La imputación implica escindir al actor material, para colocar en su lugar a otra persona a la que se le atribuye la autoría material. Así tenemos, por ejemplo, que la determinación de diferencias de impuestos que hace un administrador fiscal regional, no se le

¹⁶ *Ibidem*, p.80.

atribuye a él en lo personal, sino al Estado. Es decir, el Estado, como persona jurídica, es un centro de imputación al que se le atribuyen los actos realizados por sus órganos, de acuerdo con el ordenamiento jurídico que es el que indica a quién debe atribuirse un acto o unos efectos jurídicos determinados.

“Se trata, como fácilmente puede adivinarse, de un componente estructural básico, que condiciona la propia configuración jurídica y material del órgano, éste no es más que un artificio organizativo en orden a la correcta distribución del trabajo dentro de una estructura global de funciones múltiples. De ahí que el órgano se forme precisamente en torno a un núcleo de funciones determinadas de modo previo y abstracto; se crea y configura por y para la realización de unas correctas funciones o tareas, que son las que normalmente inspira su propia denominación¹⁷.”

Sin embargo, la concepción del órgano no ha sido uniformemente planteada por diversos autores, ya que algunos se refieren al órgano como la persona que expresa la voluntad del Estado: Presidente, Secretario, Director, dando lugar al órgano persona; y otros lo identifican con la estructura material que por ley tiene atribuidas un conjunto de facultades, generando la idea de órgano-institución. La corriente más generalizada considera que el órgano se encuentra constituido por el conjunto de facultades y de personas que las ejercen, de tal forma que la voluntad que manifiestan no es de una persona física, sino la del poder público.

De acuerdo con lo anterior podemos decir que *“el órgano no es ni la persona física que realiza las funciones del ente, ni la esfera de atribuciones que le son asignadas a aquella: sino la unidad que resulta de la persona y las atribuciones, más los medios puestos a su disposición para el funcionamiento de cada una de esas unidades en que el ente se descompone¹⁸.”*

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo II*, Segunda Edición, Editorial Limusa, México, 2000, p.85.

¹⁸ *Idem.*

2.3.2 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere de la organización de los elementos materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo a diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización que según Manuel María Díez¹⁹:

“... significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo.”

Como hemos visto, el Estado tiene su propia organización, que conforme al artículo 49 constitucional está estructurada por tres poderes. Por nuestra parte, el estudio de esta materia se encausa a la función administrativa que realiza uno de esos poderes, el Ejecutivo, el cual tiene su propia estructura, con características particulares, de acuerdo con las necesidades que le plantea su funcionamiento.

Esta organización, como cualquier otra, está integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfiera entre sí; con una distribución de las responsabilidades de su actuación, ante la propia organización y frente a terceros que pueden verse afectados por la acción de éstos; con una autoridad correlativa a la responsabilidad que le permite llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tienen a su cargo esta actividad.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración, de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la administración. Estas formas de organizar se determinan en base a consideraciones, políticas y

¹⁹ Citado por Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 90.

técnicas, en razón de la independencia de los órganos y a la especialidad de la materia de que deban conocer.

Tradicionalmente las administrativas parten de tres formas de organización administrativa: la centralización, la desconcentración y la descentralización. Las dos primeras han dado lugar a considerar la administración directa del Estado, integrada por órganos jerárquicamente ordenados, y la tercera ha sido considerada una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas diferentes del Estado, pero con carácter estatal.

En cuanto a la desconcentración, algunos tratadistas no la consideran una forma de organización administrativa, sino como una técnica de transferencia de competencias, ya que la misma puede darse en cualquiera de los sistemas de organización administrativa: centralizada o descentralizada.

2.3.2.1 LA CENTRALIZACIÓN

De acuerdo con lo establecido en el artículo 90 Constitucional, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la centralizada, cuya estructura está integrada, según lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por “*la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal....*”

Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

De esta manera encontramos en la centralización una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tienen asignada, delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica,

independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico. En este sentido, la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en la línea horizontal, la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

Tomando en consideración los elementos ya señalados, se ha definido a la centralización como:

“la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores²⁰.”

Por su parte, Miguel Acosta Romero dice que:

“la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución²¹.”

En síntesis, es posible afirmar que la centralización consiste en el cúmulo de facultades de dirección y decisión asignadas a órganos situados en la cúspide de la relación jerárquica.

²⁰ Martínez Uriarte, Jacqueline; *De la Descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Porrúa, México, 2003, p. 108.

²¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del derecho administrativo, Primer Curso*, Décimo Séptima Edición Actualizada, Porrúa, México, 2004. p. 285.

2.3.2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN

La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social, o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización (artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

Por ello, esta forma de organización administrativa tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos personificados, desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Pública Centralizada.

El concepto descentralización ha sido confundido con el de desconcentración, por lo que es necesario precisar sus diferencias a partir del concepto de que la descentralización consiste en sacar de la centralización las funciones y actividades que se le asignan a un ente; en tanto que en la desconcentración consiste en evitar la concentración de facultades en un órgano central, sin que el nuevo órgano salga de la organización centralizada.

Como ya se señaló, la descentralización implica la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la de la Administración Pública Centralizada, que es la misma personalidad del Estado. Es decir, se trata de un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargadas a un ente diferente.

Desde el punto de vista financiero y patrimonial, se establece la conveniencia de afectar determinado patrimonio a la realización de fines específicos, con un ejercicio ágil y especializado, dentro de los lineamientos que en forma general se establezcan.

De lo anterior derivamos que la descentralización implica:

- a) Creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo, o de un decreto del Ejecutivo.
- b) Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador.
- c) Otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece al patrimonio del Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines de esta persona.
- d) Realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- e) Control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia.

Algunos autores consideran que la descentralización puede establecerse por región, por servicio y por colaboración. Señala que “la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial²².” “Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región...²³.”

Es necesario señalar que esta concepción no es aplicable a nuestro país, ya que el municipio no pertenece a la Administración Pública Federal, sino que, en términos constitucionales, representa la base de la división territorial de los Estados y de su

²² *Ibidem*, p. 110.

²³ *Idem*.

organización política y administrativa, por lo que, podemos ubicarla como una forma de descentralización política, pero no como la forma de organización de la Administración Pública Federal.

Respecto de la descentralización por colaboración, Fraga²⁴ señala que es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas que se da cuando el Estado “... *se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa*”, lo cual queda fuera de lo que nuestra legislación establece, ya que los órganos que él considera descentralizados por colaboración, como las Cámaras de Comercio y de la Industria, no forman parte de la Administración Pública Federal en ningún sentido, ni conforme a la ley.

Finalmente, la descentralización por servicio queda reducida a ciertas actividades que fundamentalmente se identifican como servicios públicos, lo cual es rebasado por nuestra legislación, que incluye también otras actividades.

Por lo tanto, de acuerdo a nuestro sistema jurídico, sólo hablare de la descentralización en términos generales, sin clasificación alguna.

2.3.2.3 LA DESCONCENTRACIÓN

Como quedó expuesto, la centralización administrativa, como forma de organización en la que los poderes de decisión se concentran en una autoridad, permite la unidad de acción, a la vez que genera problemas de funcionalidad, principalmente por la falta de agilidad en la toma de decisiones y de su ejecución, ya que el camino que su trámite tiene que recorrer puede ir desde el más bajo nivel hasta la cúspide, además de que por las distancias territoriales, en muchas ocasiones es necesario el traslado de personas y documentos desde la apartada región en la que el asunto se genera, hasta el centro de decisión que lo resolverá.

²⁴ Citado por Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo II, op. cit.*, p. 94.

Esta concentración de funciones dio origen a una forma de organización administrativa que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la Administración, permite cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad a determinados órganos, que es denominada desconcentración. De acuerdo con Manuel María Díez²⁵:

“La desconcentración implica que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente... la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central.”

El término desconcentración en muchas ocasiones no ha sido utilizado en forma precisa, es más, por lo regular no es usado para designar a esta forma de organización, ya que en su lugar se utiliza indebidamente, el término descentralización. Por ello, trataremos de precisar los elementos que identifican a la desconcentración.

Tendremos una organización desconcentrada cuando:

- a) Dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa.
- b) El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.
- c) Las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.
- d) Las facultades del órgano desconcentrado, originariamente pertenecían al órgano central.

²⁵ *Ibidem*, p. 95.

e) No cuenta con patrimonio propio.

f) No tiene personalidad jurídica.

La figura de la desconcentración, como forma de organización administrativa, ha sido poco considerada por el Derecho, ya que inicialmente se trató como delegación de facultades, no obstante que, como ya vimos, en la delegación sólo se hace una transferencia de facultades a una unidad administrativa del propio órgano, sin que ello sea considerado como una independencia técnica ni administrativa en el órgano inferior, que queda sujeto directamente y en todo sentido, a la autoridad jerárquica del superior, quien además sigue teniendo las facultades cuyo ejercicio ha delegado, mientras que en la desconcentración se establece una organización diferente dentro de la organización central y el órgano que desconcentra no retiene el ejercicio de las facultades que pasan a formar parte de la competencia del órgano desconcentrado.

En nuestro país, el estudio formal del desarrollo de la desconcentración en la Administración Pública Federal se realizó con el programa de Reforma Administrativa, que se inició con el “Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1971, y que fue instrumentado en primer término en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del establecimiento de las administraciones fiscales regionales, según Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial el 20 de junio de 1973 para descentralizar y desconcentrar, geográficamente y funcionalmente, ciertas atribuciones y mecanismos operativos, mediante la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y a través del establecimiento de dependencias regionales, implementando todo un proceso dinámico y flexible, que permita acercar su estructura administrativa para resolver los problemas en su lugar de origen y dentro del marco de las circunstancias que los generen.

Posteriormente, las demás dependencias de la Administración Pública han realizado diversos programas para crear unidades desconcentradas en todo el territorio nacional.

Diferentes autores, entre los que destaca Acosta Romero, señalan diversos tipos o variantes de la desconcentración, al hablar de desconcentración funcional, vertical, horizontal y regional; sin embargo, en todo caso tendrían que darse las características de la forma desconcentrada a que hemos hecho referencia, independientemente de que el órgano desconcentrado sea creado para actuar en un territorio determinado (regional), o junto con otras unidades desconcentradas de igual rango (horizontal), o sea sólo un órgano inferior del desconcentrante (vertical).

En la actualidad nuestra legislación reconoce y regula esta forma de organización como una estructura dentro de la administración centralizada *“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia...”* con facultades para resolver en razón de materia y de territorio, de acuerdo al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Teniendo en cuenta lo anterior, podemos considerar que la creación y regulación de las unidades desconcentradas no requiere de una disposición legislativa, ya que por tratarse de aspectos internos de la administración, el propio Ejecutivo, a través del reglamento interior o de un decreto, puede crear este tipo de unidades. Lo anterior quedó confirmado por el Decreto del Ejecutivo publicado el 24 de abril de 1979, en el que se establece que la creación o extinción de los órganos desconcentrados deberá ser propuesta por el titular de la dependencia al Jefe del Ejecutivo.

En conclusión, podemos decir que los órganos desconcentrados:

- a) Se crean por disposición del Jefe del Ejecutivo.
- b) Son órganos inferiores de un organismo y no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.
- c) Se crean con cierta libertad técnica y administrativa.
- d) Implican transferencia de facultades de decisión y mando

De acuerdo con lo anterior, podemos identificar y diferenciar tres formas de organización administrativa a nivel federal:

CENTRALIZACIÓN

- Las facultades de decisión y mando se encuentran concentradas en los órganos superiores.
- Su personalidad jurídica es la misma del Estado.
- Sus facultades son dadas por la Constitución, ley o reglamento.
- Es creada por ley.
- Tiene organización jerarquizada de la Administración, establecida de acuerdo a la Constitución y a la ley reglamentaria.

DESCENTRALIZACIÓN

- Existe transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Centralizada.
- Tiene autonomía plena.
- Tiene personalidad y patrimonio propios.
- Es creada por ley o por decreto.
- Está sujeta al control de la Administración Centralizada.

DESCONCENTRACIÓN

- Las facultades de decisión y mando son transferidas a órganos inferiores.
- Se encuentran vinculadas por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen.
- Tienen cierta libertad técnica y administrativa.
- Se crea por ley, reglamento o por decreto administrativo.

2.3.3 LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

El ejercicio de la función administrativa presupone la existencia de diferentes órganos a través de los cuales el Estado y el Poder Ejecutivo en particular, la realizan. Como ya se indicó, esos órganos se estructuran a través de diferentes técnicas, como lo son la centralización, la desconcentración, la descentralización, las empresas públicas y los fideicomisos públicos. Sin embargo, en los últimos años la administración Pública Federal ha venido utilizando una novedosa técnica de administración que difiere de las mencionadas, en la que se involucran las administraciones estatales y municipales en la realización de las funciones administrativas de la Federación. Esta técnica se denomina *coordinación administrativa*.

La coordinación administrativa constituye una técnica que sirve para lograr la unidad de la actuación de la Administración Pública en su conjunto, ya que a través de ella se combinan los esfuerzos de los órganos que integran dicha organización, con el propósito de satisfacer apropiadamente los fines públicos.

Como ha quedado asentado, la organización administrativa tiene como finalidad básica la unidad de actuación de todos sus órganos, lo cual se logra, por un lado, a través de la relación jerárquica, y por el otro, por medio de relaciones de coordinación. En el primer caso, en virtud de la relación de dependencia que se da entre los órganos de un mismo ente público, y en el segundo, para combinar la actividad de órganos de igual jerarquía de diferentes Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos u Organismos Paraestatales, así como con otras Administraciones Públicas, estatales o municipales.

En nuestro país, la coordinación administrativa en razón de las tres instancias de gobierno: federación, estados y municipios, se presenta en forma muy incipiente en el texto original de la Constitución de 1917, en el que sólo se hizo mención de algunos aspectos en materia de educación, salubridad general y cumplimiento de sentencias.

En 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República y en 1934 con el Plan Sexenal, se vieron los primeros intentos de la coordinación, y en materia fiscal, los resultados de este intento se vieron con las Convenciones Nacionales Fiscales efectuadas en los años 1925, 1933 y 1947, que dieron lugar a la Ley de Coordinación Fiscal promulgada en el año de 1953.

De esta manera, la administración pública federal logró la realización de sus funciones al coordinarse con otros entes que no formaban parte de su estructura administrativa, sin necesidad de crear un nuevo órgano, y sólo con la utilización de instrumentos denominados convenios o acuerdos de adhesión o de coordinación, según el caso.

2.3.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

2.3.4.1 EL PODER CENTRAL

Esta forma de organización plantea la concentración de poderes en una persona que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo está atribuida a esa persona. Sin embargo, en virtud de la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con diversas dependencias, denominadas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como un consejero jurídico y diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, en los términos de los artículos 2º, 4º y 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.3.4.1.1 LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con lo establecido por el artículo 80 constitucional, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, consagrando así el carácter unipersonal de dicho poder.

El hecho de que para el ejercicio de la función administrativa el Presidente de la República cuente con Secretarías de Estado y departamentos Administrativos, y con otros órganos administrativos, no es causa para considerar que el Poder Ejecutivo se ejerza por todos esos órganos, ya que ellos solamente son auxiliares del Titular del Poder Ejecutivo, y como tales actúan por acuerdo del Presidente, con lo que se confirma el hecho de que dicho poder es de carácter unipersonal.

Los secretarios de Estado y los jefes de departamentos administrativo solamente son colaboradores inmediatos en el ejercicio de la función administrativa a cargo del Presidente de la República, ya que éste es el depositario del Poder Ejecutivo Federal.

En virtud del sistema presidencial, que como forma de gobierno establece nuestra Constitución, el Presidente de la República se encuentra investido con un doble carácter: como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno. Con la primera investidura el Presidente representa a la Nación en el ámbito internacional; por ello “protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a su investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma²⁶. Como Jefe de Gobierno, el Presidente es el jefe de la Administración Pública Federal y es el jefe supremo de las fuerzas armadas.

Las actividades del Presidente se pueden agrupar en dos grandes apartados: de carácter político y de naturaleza administrativa.

Entre las primeras encontramos las relativas a la promulgación y veto de leyes, declaración de la guerra, dirección de la política exterior y la celebración de tratados internacionales; convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, conceder indultos a los reos, etcétera.

²⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del derecho administrativo, Primer Curso, op. cit.*, p. 84.

Por lo que respecta a las actividades administrativas del Presidente, en virtud de que es el jefe de la Administración Pública Federal, a él le corresponden todas las facultades para el ejercicio de la función administrativa, tal y como se establece en el artículo 89 constitucional.

2.3.4.1.2 ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El órgano denominado Presidencia de la República está integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa e inmediatamente al Jefe del Ejecutivo. Hasta el año de 1976 existió una dependencia denominada Secretaría de la Presidencia, que fue creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958, y que existió durante la vigencia de esta ley, que fue abrogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976. Esta secretaría tenía a su cargo el control y seguimiento de los acuerdos presidenciales, la planeación y el control de la inversión pública, el registro de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones, así como el aspecto administrativo de la Presidencia. Al desaparecer esta secretaría sólo se dejó la estructura administrativa de apoyo al Presidente, necesaria para el ejercicio de sus funciones exclusivas, integrada por unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación.

Estas unidades administrativas que integran el órgano denominado Presidencia de la República, aunque ya no constituyen una secretaría de Estado, tienen una estructura y una organización, puesto que no existe una disposición legislativa o administrativa que la establezca, por lo que se ha ido integrando por Acuerdos del Presidente, conforme a sus necesidades.

2.3.4.2 LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Para el despacho de los asuntos que conciernen a la función administrativa, el Poder Ejecutivo cuenta con secretarías y departamentos administrativos. La existencia de las

secretarías de Estado se remonta al origen de nuestro país, ya que desde la Carta Constituyente de Apatzingán, de octubre de 1814, se establecieron las secretarías de Guerra, de Hacienda y de Gobierno.

La existencia de órganos administrativos con una competencia determinada para apoyar al Jefe del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, es indispensable en toda organización estatal, ya que todas las actividades que implica el ejercicio de la función administrativa, deben ser realizadas por las personas necesarias, que integran estos órganos, cuya naturaleza y características difieren de acuerdo al régimen político a que está sometido el Estado, y que se plasma en las normas jurídicas.

2.3.4.2.1 ORGANIZACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

La estructura de la Administración Pública centralizada mantiene coordinadas a todas las Secretarías y Departamentos de Estado, ya que todas se encuentran al mismo nivel, por lo que no existe dependencia de unas con otras. Dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, además de que internamente mantienen la cohesión que les da su organización jerárquica, a partir de los titulares de cada dependencia, que son nombrados y removidos libremente por el Presidente, de acuerdo a las facultades que le otorga la fracción II del artículo 89 constitucional.

La estructura básica de las dependencias del Ejecutivo, así como sus atribuciones, se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su artículo 14 la organización piramidal a partir de un secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como otros funcionarios que establezcan las demás disposiciones legales. En su artículo 15 señala que los departamentos administrativos tendrán un jefe de departamento, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, y los demás funcionarios establecidos en las normas respectivas.

Las facultades de cada dependencia están señaladas en forma global en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero se asignan en forma particular a las unidades de cada dependencia en el reglamento interior de cada secretaría o departamento de Estado, que expide el Presidente de la República en ejercicio de su facultad reglamentaria, y con mayor detalle en los manuales de organización que cada titular de dependencia expide, como instrumentos de apoyo administrativo interno. Sin embargo, el despacho de los asuntos de cada dependencia corresponde a los titulares, los cuales pueden delegar sus facultades, que no se les hayan asignado como exclusivas, en los funcionarios que les estén subordinados. Además, en múltiples leyes administrativas se otorgan atribuciones en materias específicas a los diferentes órganos.

Tanto los reglamentos interiores como los manuales de organización, y los acuerdos delegatorios de facultades, deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

2.3.4.2.2 FUNCIONES POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

Los secretarios de Estado y los jefes de departamento administrativo, se integran al Poder Ejecutivo como auxiliares en la realización de la función administrativa, ya que, como hemos visto, el ejercicio del Poder Ejecutivo recae en una sola persona, por lo que los actos de los titulares se consideran como actos del Presidente, no obstante que sus funciones son políticas y administrativas.

Las funciones políticas, que se refieren al refrendo y a la comparecencia ante el Congreso de la Unión, se encuentran establecidas por los artículos 92 y 93 de la Constitución Federal.

2.3.4.3 LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Los departamentos administrativos, como órganos de colaboración directa del Ejecutivo Federal en el ejercicio del despacho de asuntos del orden administrativo, de hecho dejaron de existir en la actualidad, con la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993, que tuvo por objeto establecer la reforma política del Distrito Federal, haciendo desaparecer el único departamento administrativo que existía., no obstante que formalmente todavía se regule la existencia de estas dependencias de la Administración Pública Federal, que tuvieron una corta vida en nuestro sistema, ya que aparecieron por primera vez en la Constitución Política de 1917.

Estos órganos superiores de la Administración Pública Centralizada surgieron con la idea de asignarles funciones netamente administrativas, a fin de que se dedicaran exclusivamente al mejoramiento de los servicios públicos. Por esta razón se definen como órganos a los que les son atribuidas funciones técnicas, a diferencia de las secretarías de Estado, que tienen una doble función: política y administrativa.

2.3.4.4 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

La existencia de materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por la celeridad en su tratamiento, ha hecho necesaria la creación de órganos dentro de los órganos, que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización.

Nuestra legislación reconoce la existencia de los órganos administrativos desconcentrados dentro de la administración centralizada, como una respuesta a la necesidad de “la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos...”, con facultades para resolver en razón de la materia y del territorio.

El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada está regulado principalmente en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias. Sin embargo, muchos de ellos han sido creados por leyes y por decretos, en los que se establece su estructura y sus funciones principales. Un ejemplo de lo anterior es el Instituto Politécnico Nacional, que cuenta con su propia Ley Orgánica, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1981.

No obstante que en casi todos los reglamentos interiores de las dependencias existe un capítulo especial relativo a la desconcentración administrativa, al hacer un análisis de éstos encontramos que en muchos casos, más que referirse a la desconcentración, la tratan como delegación de facultades, lo cual es indebido, puesto que, como hemos visto, son dos figuras diferentes, ya que en este caso la estructura administrativa sigue siendo la misma, sin que sea necesaria la creación de un órgano autárquico, como sucede en la desconcentración.

2.3.5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

2.3.5.1 ASPECTOS GENERALES

El constituyente de 1917 no previó, la existencia de una administración estatal diferente de la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los constituyentes de Querétaro no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en aquella época requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la época actual.

Esta situación trajo como consecuencia que las disposiciones constitucionales originales sólo establecieran las bases de la Administración Pública Centralizada, por lo que en el artículo 90 sólo se hizo referencia a las secretarías de Estado y a los departamentos administrativos. Acosta Romero considera que aún antes de las reformas a los artículos 90 y

93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93, párrafos segundo y tercero; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear, organismos en esas ramas, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley.

Es indudable que con base en esta disposición podrían haberse creado los organismos descentralizados y las empresas públicas, aunque también es cierto que no se hace referencia alguna a la forma en que el Estado debía administrar esos monopolios. La realidad es que hasta el 18 de noviembre de 1942, en la reforma a la fracción XXXI del artículo 123, apartado A, del texto constitucional, se incluye la existencia de empresas administradas por el Estado, en forma directa o descentralizada. Posteriormente, el 21 de abril de 1981, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 90 y 93, en cuyo texto se consigna la existencia de la Administración Pública Paraestatal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Conforme se fue transformando la concepción de los fines particulares del Estado para intervenir en el desarrollo económico del país, fue necesario regular legalmente esta actividad pública. Primero, con el Decreto Expropiatorio de las empresas petroleras, publicado en el Diario Oficial el 19 de marzo de 1938, y luego con el Decreto que creó Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial el 20 de julio del mismo año, se hizo manifiesta esta necesidad, no obstante que en ese entonces no se hablaba de organismos descentralizados, ni de empresas del Estado, ya que este Decreto dio origen a una Institución Pública a la cual denominó “corporación pública”, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La primera ley que reguló estas entidades fue la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, a la cual siguieron las publicadas el 4 de enero de 1966 y el 31 de diciembre de 1970; sin embargo, todavía no se les consideraba como parte de la Administración Pública Federal.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, se estableció que 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, todos ellos denominados entidades, integran la Administración Pública Paraestatal.

En igual forma, otras leyes contemporáneas a ésta, entre las que se encuentra la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, regulan lo relativo a la Administración Pública Paraestatal.

El 14 de mayo de 1986, se publicó la Ley Federal de Entidades Paraestatales que al abrogar la Ley de Control de Organismos y Empresas Descentralizadas de 1970, incorpora los contenidos básicos de ésta y amplía sus ámbitos de regulación, adicionalmente ordena en forma más lógica y sistemática la legislación existente, para el sector paraestatal, y establece el marco para desarrollar en forma coherente la reglamentación menor de los diversos aspectos a que se refiere.

2.3.5.2 LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

En términos del artículo 90 constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en el tercer párrafo de su artículo primero que:

“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, componen la administración pública paraestatal.”

El concepto administración paraestatal nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término *paraestatal* significa “aliado de”, es decir, que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, ya que, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones y fideicomisos, órganos que el artículo tercero de la Ley Orgánica denomina entidades, a diferencia de las dependencias que integran la organización centralizada.

La organización paraestatal se ha establecido y desarrollado de acuerdo con la evolución del Estado de Derecho, que al ir ampliando su esfera de acción e intervenir cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuvieran supeditadas a la organización jerárquica centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Administración Pública Paraestatal es la forma de organización administrativa que, conforme a la ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado.

En virtud de que cada una de estas formas de organización presenta características particulares, serán analizadas por separado, aunque a continuación indicaremos algunos elementos que les son afines:

- a) Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.

- b) Las entidades tienen funciones específicas, de interés público.
- c) Se crean por un instrumento legal, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo.
- d) Tienen patrimonio propio.
- e) En términos generales, tienen personalidad jurídica, diferente de la del Estado.
- f) Aunque no están sujetas a la jerarquía de la administración centralizada, están sujetas al control del Ejecutivo.

Con relación al control de las entidades paraestatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 48 que “...*el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos*”, de donde se ha integrado la llamada sectorización de la Administración Pública, por lo que se ha dado en llamar a las dependencias: “cabezas de sector” o “coordinadoras de sector”, de acuerdo a las listas de agrupamiento que deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, todo lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales es regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, con excepción de algunas que como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano²⁷, quedan excluidas de la aplicación de esta ley; esto de acuerdo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones; de conformidad con el artículo 4 de dicha Ley.

También existen ciertas entidades paraestatales a las cuales la ley en comento le es aplicada parcialmente sólo respecto a ciertas materias, actividades u órganos, como sucedería

²⁷ Párrafo reformado *Diario Oficial de la Federación*, 02-06-2006.

en el caso del Banco de México y las sociedades nacionales de crédito. También existen ciertos organismos que se rigen por sus leyes específicas en lo que respecta a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, lo hacen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, siempre y cuando las disposiciones de esta ley no se opongan a las de tales ordenamientos, como por ejemplo, en el caso del IMSS o el INFONAVIT, entre otros.

2.3.5.3 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La concepción original de la creación de estos organismos, cuyo origen se remonta a los establecimientos públicos, se fundaba según Acosta Romero en la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada.

Nuestra legislación va más allá de la idea del servicio público, ya que señala como indispensable que el objeto de la creación de organismos descentralizados sea²⁸:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, entendiéndose por estratégicas la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; y por prioritarios los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y de necesidades populares, en los términos de ley.

²⁸ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 14.

2. La prestación de un servicio público o social.

3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Los organismos descentralizados pueden ser creados por ley o por decreto del Congreso de la Unión, así como por el Presidente de la República, a través de decretos administrativos, razón por la que, la facultad de creación de tales organismos es concurrente entre ambos órganos del Estado, lo que ha dado lugar a innumerables discusiones doctrinales, por considerar que originariamente el Jefe del Ejecutivo no puede crear órganos administrativos que lleguen a afectar la esfera jurídica de los gobernados, puesto que su función ejecutiva se concreta en la ejecución de la ley.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la creación de un organismo de esta naturaleza, sólo la puede efectuar el Ejecutivo, cuando exista su previsión en una ley; es decir, que el Poder Legislativo haya establecido de manera general en el ordenamiento legal la existencia del organismo público, y el Ejecutivo, por decreto, lo cree en forma específica.

En el instrumento de creación del organismo se deben señalar:

- a) Nombre, domicilio y objeto;
- b) La integración de su patrimonio;
- c) Los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran, así como sus facultades;
- d) El régimen laboral de sus trabajadores;
- e) La forma y términos de su extinción y liquidación.

Los organismos descentralizados se caracterizan por contar con una personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, a diferencia de los órganos de la administración centralizada, que carecen de ella, ya que en su actuación ejercen la del propio Estado.

Esta personalidad es pública, en tanto que es conferida por un acto de autoridad del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, y se encuentra regulada por normas de derecho público.

En virtud de su personalidad jurídica, los organismos descentralizados pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin necesidad de tener que recurrir a la administración central, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación.

Estos organismos descentralizados cuentan con un patrimonio propio, el cual está integrado por un conjunto de bienes y derechos, así como por el conjunto de obligaciones a su cargo.

Los bienes y derechos que integran su patrimonio pueden consistir en las aportaciones que efectúen la Federación u otras entidades públicas o privadas, al momento de su creación; los ingresos que obtenga por los bienes o servicios que realice, y por los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título.

Dentro de estos bienes se encuentran aquellos que pertenecen al dominio público, ya sea que la Federación se los haya destinado, o que sean de la propiedad de tales organismos, como son los inmuebles destinados a un servicio público y las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra de arte incorporada o adherida permanentemente a dicho inmueble, cuya conservación sea de interés nacional, en los términos de los artículos 2º, fracciones V y XII y 34, fracciones III y VI, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Cabe señalar que únicamente son considerados bienes del dominio público aquellos que forman parte del patrimonio de los organismos descentralizados así como los que se destinan a infraestructura, reservas, unidades industriales o estén directamente asignados o afectos a la explotación, exploración, transformación, distribución o que utilicen en las

actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

También se encuentran dentro del dominio público de la Federación los bienes que el artículo 27, párrafo cuarto, constitucional, denomina como de dominio directo, como son los que integran la plataforma continental y los minerales, el petróleo y demás hidrocarburos.

No obstante lo anterior, el patrimonio de los organismos descentralizados puede considerarse como de carácter estatal, en tanto que tales organismos son de propiedad del Estado. Si bien es cierto que ellos aparecen formalmente como propios de tales entidades, en rigor resultan propiedad del Estado, y por ello, al disolver el organismo, pueden cambiar el destino de sus bienes.

El órgano de gobierno es el de mayor jerarquía y en el cual recae la administración y la toma de decisiones más importantes del organismo. Este órgano se encuentra integrado en forma colegiada, por un mínimo de 5 y un máximo de 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes²⁹, entre los cuales se encuentran los siguientes:

a) Su presidente quien será el titular de la Coordinación de Sector, por lo que respecta a aquellos que tiene por objeto la realización de las tareas estratégicas y prioritarias que determine el Ejecutivo Federal; tratándose de las demás entidades prioritarias, el titular de la coordinadora de sector designará al servidor público que presidirá el órgano de gobierno;

b) El representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

c) Los representantes de las dependencias o entidades cuya competencia se relacione con el objeto de la entidad; y

²⁹ *Ibidem*, Artículo 18.

d) Los representantes de los sectores privado o social que por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios objeto de la entidad, puedan contribuir para el logro de los objetivos de la misma.

La integración de estos últimos miembros es potestativa y siempre constituirá minoría. Asimismo deberá sesionar cuando menos cuatro veces al año, y para la validez de las reuniones se requerirá la asistencia de por lo menos la mitad más uno de los integrantes, así como de la mayoría de los representantes de la Administración Pública Federal; las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate³⁰.

Por otro lado, el órgano de representación recae en el Director General, el cual es el titular de la entidad y también le corresponde la administración de la misma; así como las que señala el artículo 22 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, es un órgano de menor jerarquía al de gobierno y es el ejecutor de las decisiones de éste.

El director general deberá ser ciudadano mexicano, con experiencia en puestos directivos. Será designado por el Presidente de la República y tendrá todas las facultades que corresponden a un administrador.

El órgano de vigilancia está integrado por un Comisario Público propietario y uno suplente, que son designados por la Secretaría de la Función Pública. A este órgano le corresponde vigilar y evaluar las operaciones y el desempeño general y por funciones del organismo; para ello mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita. Adicionalmente cuenta con su órgano interno de control, generalmente denominado Contraloría Interna, cuyo titular es nombrado por la propia Secretaría de la Función Pública.

La extinción del organismo se realizará con las mismas formalidades establecidas para su creación. Así cuando el organismo haya sido creado por ley o decreto del Congreso de la

³⁰ *Ibidem*, Artículo 20.

Unión, de acuerdo con el principio de autoridad formal de la ley, corresponde a éste decretar su extinción, siguiendo los procedimientos de su creación.

Por otro lado, cuando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de la Coordinadora de Sector a que corresponda, hará la propuesta al Ejecutivo Federal, para su disolución, liquidación o extinción. Asimismo, podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Entre los organismos descentralizados más conocidos están:

- Universidad Nacional Autónoma de México.
- Petróleos Mexicanos.
- Lotería Nacional.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Comisión Federal de Electricidad
- Universidad Autónoma Metropolitana
- Procuraduría Agraria
- Centro Nacional de Metrología
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- Colegio Nacional de Educación Profesional
- Servicio Postal Mexicano
- Procuraduría Federal de Protección al Consumidor

2.3.5.4 EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Otra de las formas en las que funciona la administración es a través de la creación de empresas públicas que integran la administración paraestatal. Se trata de entidades con una estructura de Derecho Privado, que fueron creadas o compradas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar una actividad económica, o incrementar la productividad en una región determinada.

En la actualidad, nuestra legislación sólo considera las empresas de participación estatal mayoritaria, y en ellas incluye a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas, y a todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles en las que el Gobierno Federal o las entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% de su capital social; que en la constitución de su capital social se hagan figurar títulos de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal o que al Gobierno Federal corresponda una intervención especial en la toma de decisiones o nombramiento de directivos de las empresas., lo anterior de conformidad con el Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Estas empresas surgen de la asociación que se establece entre los particulares y el Estado, con el fin de que éste realice o intervenga en alguna actividad particular para la que carezca de estructura y personal, del conocimiento de su funcionamiento, etcétera.

La naturaleza de la empresa civil o mercantil se trastoca cuando se trata de una empresa pública, ya que a pesar de constituirse en los términos de las normas de Derecho Privado, su naturaleza pública hace aplicables los ordenamientos del Derecho Administrativo, por lo que su régimen jurídico está sujeto a una dualidad de caracteres. Sin embargo, en el momento en que exista un conflicto de leyes, las normas de Derecho Privado tendrían que ceder el paso para la aplicación del Derecho Público.

El desarrollo de esta institución en nuestro sistema jurídico ha venido disminuyendo, ya que en los últimos años el Ejecutivo ha fijado como política la eliminación de aquellas

empresas que no sean prioritarias para el país, ya que en los últimos sexenios han representado un alto costo para el Estado.

Se ha atacado la política de administración de estas empresas, al compararlas con la de las empresas privadas, sin considerar que los fines de unas y otras son diferentes, ya que mientras las empresas privadas persiguen fines lucrativos, el fin de las empresas públicas es eminentemente social. De cualquier manera, debe considerarse que independientemente de los fines sociales, debe buscarse que, cuando menos, las empresas públicas sean rentables.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, también conocidas como empresas públicas o establecimientos públicos, como se les denomina en Francia, se desarrollaron en México a partir de la Segunda Guerra Mundial, en que el Estado vio la necesidad de intervenir en áreas determinadas de la producción, independientemente de la necesidad de ocupar las empresas transnacionales que pertenecían a países con los que México se encontraba en guerra. Posteriormente, el Estado fue administrando aquellas que adquiriría ante su inminente cierre, con el fin de proteger fuentes de empleo, una rama de la industria o una zona económica del país.

La existencia y funcionamiento de la empresa pública en México ha presentado cambios positivos, como resultado de la política administrativa del gobierno actual, apoyada en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece los principios básicos de su existencia, a partir de su tipificación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria a:

1. Las sociedades nacionales de crédito.
2. Las sociedades de cualquier otra naturaleza en que la Administración Pública Federal aporte más del 50% de su capital o que tenga serie especial de acciones que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno

Federal, que éste pueda nombrar a la mayoría de miembros de su órgano de gobierno o pueda designar a su director o presidente, o pueda vetar los acuerdos de su órgano de gobierno.

3. Las sociedades o asociaciones civiles en que la mayoría de sus asociados sean del Gobierno Federal, o éste se obligue a realizar aportaciones preponderantes.

De acuerdo al texto actual de la ley, la idea fundamental es la estructuración de las empresas públicas de forma tal que haya una participación de los particulares, ya que la empresa propiedad del Estado en un 100%, no tiene razón de ser.

Uno de los elementos fundamentales de las empresas públicas es el objeto de su constitución y existencia, que deberá ser necesariamente la atención de las áreas prioritarias que tiendan a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares, en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

Estas empresas, en primer término, deben regirse por su estatuto, pero siempre deben observar lo que establece la Ley de Entidades Paraestatales, ya que ella señala los principios fundamentales de su estructura, organización, funcionamiento y control.

El órgano de gobierno de estas empresas estará a cargo de un Consejo de Administración y sus integrantes, que representan la participación de la Administración Pública, serán designados por el Jefe del Ejecutivo a través de la secretaría a cuyo sector se encuentran adscritos, debiendo reunirse cuando menos cuatro veces al año, y será presidido por el titular de la dependencia coordinadora del sector o por la persona que designe el Ejecutivo.

La enajenación, disolución o liquidación de estas empresas será resuelta por el Jefe del Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa opinión de la coordinadora de sector, cuidando siempre de los intereses del público, de los accionistas

y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa, quienes tendrán preferencia para que en caso de enajenación adquieran los títulos representativos del capital de que sea titular el Gobierno Federal.

Algunas de las empresas de participación estatal son:

- Nacional Financiera, S.A.
- Banco Nacional de Comercio Interior, SNC
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC
- Colegio de México, S.C.

2.3.5.5. FIDEICOMISO PÚBLICO

La figura del fideicomiso, como entidad integrante de la administración paraestatal, tuvo su auge en la década de los setentas, al ser utilizada por el Gobierno Federal para coadyuvar en la consecución de los objetivos del gobierno federal. Originalmente el fideicomiso es una institución del Derecho Mercantil que nuestro sistema jurídico tomó del Derecho anglosajón, y que tiene su antecedente más remoto en el Derecho Romano. Consiste en la declaración de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente, para afectar un patrimonio determinado a favor de un tercero individual o colectivo, llamado fideicomisario, a través de una empresa llamada fiduciario, que en nuestro sistema deberá ser una institución bancaria; ahora nos encontramos con un fenómeno de transformación de una figura jurídica, que siendo originariamente un contrato, se transformó en un órgano, de tal forma que en la actualidad es necesario distinguir entre el fideicomiso contrato del fideicomiso órgano, que es el fideicomiso público.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986, regula a los fideicomisos públicos, que para considerar a un fideicomiso como público, de acuerdo al Artículo 40, se requiere:

- a) Que se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.
- b) Que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo, mediante la realización de actividades prioritarias
- c) Que cuenten con comités técnicos

En la constitución de los fideicomisos, el fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada será necesariamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La constitución de los fideicomisos puede obedecer a un mandato legal o a una decisión del Ejecutivo, de acuerdo con las políticas de administración, pero su integración, facultades y funcionamiento se regulará de acuerdo a las disposiciones que para todas las entidades establece el capítulo V de esta ley, y están sujetos al control y evaluación que establece el capítulo VI de la misma.

La utilización de esta figura jurídica para el ejercicio de las funciones públicas es muy reciente en nuestro país, y sin embargo ha tenido una gran aplicación por las características especiales que presenta.

La abundancia de este tipo de empresas se entiende por la flexibilidad del fideicomiso, que le permite avocarse a la realización de cualquier fin lícito; por el hecho de que el dominio recae en una persona tan calificada como una institución de crédito (autorizada para operar como fiduciaria) y por la posibilidad de que se instituya un comité técnico o de distribución de fondos integrado con representantes del Gobierno Federal o de las empresas fideicomitentes, que actúan de manera similar a los consejos de administración de las anónimas.

Nuestra legislación considera como fideicomisos públicos de conformidad al artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a aquellos que el gobierno federal o algunas de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al

Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

De acuerdo a los datos que se dieron a conocer en la última publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 1999), sólo quedan 23 fideicomisos públicos, entre los que se encuentran los siguientes:

- Fondo de Fomento y Garantías para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).
- Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).
- Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla.
- Fideicomiso de Fomento Minero.

CAPÍTULO 3

3.1 BASE CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Por lo general se piensa que el artículo 123, Apartado B, es la única base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, otros numerales de la Carta Magna lo complementan, pues se refieren a ellos; siendo éstos los artículos 3º, fracción VII; 115, fracción VIII, párrafo segundo; 116, fracción VI; 123, Apartado A, fracción XXXI, inciso a), números 8, 9, 18 y 21; e inciso b) y 123, Apartado B, fracciones XIII, XIII bis y XIV.

3.1.1 ARTÍCULO 3º, FRACCIÓN VII

“Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación, el Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la

Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a. que esta fracción se refiere, y...”

Se nos remite al artículo 123 Apartado A, surgiendo la pregunta: ¿Por qué al Apartado A y no al B que es donde se regula específicamente a los trabajadores en estudio?

La respuesta es simple: porque en el precepto 123, Apartado A se norman los organismos descentralizados¹ y varias instituciones a las que hace alusión el artículo 3º lo son.

3.1.2 ARTÍCULO 115, FRACCIÓN VIII, PÁRRAFO SEGUNDO

“Artículo 115.-Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

¹ Por razones históricas y político-económicas, a pesar de formar parte de la Administración Pública se rigen por el artículo 123, Apartado A, la Ley Federal del Trabajo y Contratos Colectivos aunque teóricamente deberían regirse por el Apartado B del artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En febrero de 1983 se agregó el segundo párrafo a la fracción VIII, ya que los trabajadores de los Municipios no se hallaban regulados.

Remite al artículo 123 sin especificar qué apartado, sugiriendo que la remisión es al Apartado B, ya que el numeral 115 se refiere a las entidades federativas y es precisamente ese apartado el que se encarga de la relación laboral entre el Estado en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) y los trabajadores.

3.1.3 ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI

“Artículo 116.-El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona y corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas.

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y”

Como se observa, al igual que el artículo 115, fracción VII, párrafo segundo remite al 123, pero no señala ningún Apartado, que en mi opinión es el B, por la razón citada en anteriormente.

3.1.4 ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXXI

Artículo 123.- “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.”

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

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

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

a) Ramas industriales²:

- 1. Textil;*
- 2. Eléctrica;*
- 3. Cinematográfica;*
- 4. Hulera;*
- 5. Azucarera;*
- 6. Minera;*
- 7. Metalúrgica y siderúrgica abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;*

² Son organismos paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. *De hidrocarburos;*
9. *Petroquímica;*
10. *Cementera;*
11. *Calera;*
12. *Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;*
13. *Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;*
14. *De celulosa y papel;*
15. *De aceites y grasas vegetales;*
16. *Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;*
17. *Elaboradora de bebidas que sea envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;*
18. *Ferrocarrilera;*
19. *Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;*
20. *Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o en envases de vidrio,*
21. *Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productores de tabaco;*
22. *Servicios de banca y crédito; y.*

b) Empresas

1. *Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;*
2. *Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y*

3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.”

Las ramas industriales de hidrocarburos, petroquímica, ferrocarrilera y tabacalera del inciso *a*), debido a la importancia que representan para el país son competencia exclusiva de las autoridades federales.

Cabe mencionar también que recientemente se agregó el servicio de banca y crédito número 22, del inciso *a*), el cual regula las relaciones de trabajadores de bancos privados exclusivamente.

El inciso *b*) de la fracción XXXI:

Rige los organismos públicos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal; cuya importancia político-económica es evidente, y de los cuales dependen miles de trabajadores estatales.

Desde un punto de vista teórico, pudiera afirmarse que siendo los organismos descentralizados parte de la estructura del Gobierno Federal (ya que están encuadrados dentro de la Administración [Ley Orgánica de la Administración Pública Federal], su patrimonio está constituido por bienes que aporta el Estado y realizan actividades que competen a éste), congruente sería que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el Apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo, no es así, motivo por el cual considero que se debe a razones históricas y políticas, el hecho de que tales organismos se regulen por leyes laborales que pudiéramos calificar de comunes.

3.1.4.1 TRABAJADORES DEL APARTADO A

La magna obra que creó el Constituyente de 1917 en materia social, fue pionera en su género; solemos enorgullecernos de ella en el ámbito internacional; sin embargo, con el transcurso del tiempo han ido apareciendo diversos fenómenos del trabajo no comprendidos por la norma constitucional; la obra visionaria del Constituyente de Querétaro ha sido rebasada por la realidad social.

Para los sujetos que sí quedaron protegidos por el texto del artículo 123 constitucional: obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo, dicho precepto constituyó *“el punto de arranque de la lucha de los trabajadores para alcanzar una serie de beneficios en la contratación individual, en la colectiva y en el contrato-ley, con base en los derechos de sindicalización y de huelga. Es el amparo jurídico de los trabajadores para luchar como clase, frente y contra los patronos³.”*

Es evidente el hecho de que todos los trabajadores considerados en el texto original del artículo 123 constitucional formaban un universo; el Constituyente quiso regularlos de manera uniforme sin distinciones de ninguna especie.

“El derecho del trabajo de la Revolución social mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, de un mundo en el cual el trabajador sería elevado a la categoría de persona, no para quedar simplemente registrado con ese título en una fórmula legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social: en el futuro, el derecho ya no sería tan solo una forma de la convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana.⁴”

³ Dávalos Morales, José. *Constitución y nuevo derecho del trabajo*, Segunda Edición, Porrúa, México 1991, p. 86.

⁴ De la Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 45.

La creación del artículo 123 constitucional, por el momento histórico en que se da, se constituye en una respuesta al descontento social que se hizo patente a través de la lucha armada de principios de siglo.

Este precepto, junto con las conquistas jurídicas logradas en materia agraria, son las principales respuestas que las clases desposeídas obtuvieron como compensación a tantas y tantas privaciones.

Una vez concluido el movimiento armado, se volvió imperativo adecuar la estructura jurídica a los trascendentales cambios que se acababan de producir.

En lo que se refiere a la materia del trabajo, el Proyecto de Constitución de Carranza era muy pobre; fueron los diputados obreros quienes, reflejando el sentir de sus representados, expusieron, luego de un interesantísimo debate, la necesidad de reunir en un título específico todos los aspectos relativos al trabajo; *“el jefe de la Revolución tuvo noticias del debate y comprendió que la decisión de la asamblea ya estaba adoptada⁵.”*

Llegó el momento en que; la voluntad de garantizar a los trabajadores los derechos mínimos que exigía su condición humana, se convirtió en un alud incontenible que desembocó en la elevación de esos derechos a rango constitucional, rompiendo con ello añejas estructuras que preferían sacrificar al hombre que apartarse de su esmerado formalismo.

Se argumenta con insistencia la definitiva participación de las corrientes socialistas que se desarrollaron en nuestro país a principios de siglo, coadyuvantes en la creación de una conciencia de clase, en la formación del artículo 123; mas una buena parte de la doctrina afirma que sólo se dio un matiz socialista para amortiguar las inquietudes; *“el resultado no fue un precepto marxista una solución burguesa, que mantuvo intacta la propiedad privada de los medios de producción⁶.”*

⁵ *Ibidem*, p.49.

⁶ De Buen Lozano, Néstor. *Derecho del Trabajo*, Tomo I Octava Edición, Porrúa, México, 1986, p. 324.

La virtud principal del texto original del artículo 123 constitucional, además de resultar una medida de justicia, fue la de constituir una decisión innovadora que demostró lo mismo la unidad de la clase trabajadora, que el valor, la imaginación y la creatividad de los diputados constituyentes.

Los constituyentes de Querétaro, pese a su profundo espíritu visionario, no contemplaron, y no tenían por qué hacerlo, todas las relaciones laborales por existir. Por ejemplo, no previeron la regulación específica de los servidores del Estado, tampoco la de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, ni la de los trabajadores de las universidades, etcetera.

Los constituyentes crearon un artículo 123 constitucional_sin apartados, esto es, un régimen aplicable a todos los trabajadores. Al trabajo regulado por el apartado A se le denomina trabajo en general, ante el surgimiento de regimenes de excepción que se alejan del origen común.

Las bases que este precepto establece son de naturalezas tutelar, imperativa e irrenunciable. Son tutelares, porque tiene por objeto proteger a una clase social determinada; son imperativas porque imponen a la voluntad de las partes en la relación laboral, la que pierde así su naturaleza estrictamente contractual; y son irrenunciables, porque ni siquiera los propios beneficiarios de los derechos que dichas normas consagran, pueden declinarlos o renunciar a su aplicación.

3.1.5 ARTICULO 123, APARTADO B (RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN)

Los trabajadores al servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original del artículo 123 constitucional.

Entre los años de 1917 y 1929, las legislaturas de los Estados expedieron leyes del trabajo, en ejercicio de la facultad concedida en el preámbulo del artículo 123 constitucional. Algunas de esas leyes se ocuparon de las relaciones de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas, otras no.

La Ley del Trabajo de Veracruz, expedida el 14 de enero de 1918 y considerada la más antigua de América, no incluyó a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado.

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

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

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

El artículo 2º de esa Ley establecía: *“Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que expidan.”*

La polémica consistente en determinar si el artículo 123 constitucional era aplicable a los burócratas, la resolvió la Suprema Corte en el sentido de que *“los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como*

factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen⁷.”

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, aun 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.

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

Ante el avance de conductas nepóticas en la administración pública el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió, el día 12 de abril de 1934, un Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que contenía normas a las que se sujetarían los funcionarios al momento de otorgar los nombramientos a los trabajadores, y algo muy importante, establecía que la separación de un trabajador sólo podría llevarse al cabo cuando existiera una causa-justificada.

El citado Acuerdo, que regulaba dos aspectos básicos para los servicios públicos, el ingreso y la separación, resultó muy restringido en cuanto a su ámbito personal de validez, ya que por ser un simple Acuerdo, sólo se aplicó a los trabajadores del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el Acuerdo tuvo una efímera duración ya que se le atacó de inconstitucional; se argumentó que conforme a la fracción I del artículo 89 de la Constitución, debía ser una ley y no un acuerdo la que regulara las relaciones laborales de 106 trabajadores al servicio del Estado; coincidiendo con el cambio de Poder Ejecutivo, dejó de regir el Acuerdo, el 30 de noviembre de 1934.

⁷ Dávalos Morales, José, *op. cit.*, p. 66.

El tema de las relaciones laborales de los servidores públicos, tan debatido en todo tipo de foros, no estuvo al margen de la campaña electoral que, como candidato a la Presidencia de la República, realizó el general Lázaro Cárdenas; una vez electo Presidente trató de poner en práctica sus postulados de campaña.

“La iniciativa del Ejecutivo sobre el Estatuto Jurídico de los trabajadores a su servicio, se motivó en la necesidad de poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, asegurándoles la estabilidad en sus cargos y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad, así como en la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, satisfaciendo así una vieja y justa aspiración de los empleados del Gobierno, recogida como compromiso electoral para la Presidencia⁸.”

Teniendo como antecedente principal un Proyecto de Ley del Servicio Civil, formulado por el entonces Partido Nacional Revolucionario en 1935, y con el apoyo de gran número de simpatizantes con que contaba entre los servidores públicos, fue presentado al Senado de la República, como cámara de origen, el 27 de noviembre de 1937, el Proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal.

El dictamen que formularon las comisiones respectivas del Senado de la República señaló que al igual que el Proyecto de ley consideraban *“...que el empleado público, como asalariado, constituye un factor de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo ...el trabajador aludido, a pesar de tal característica, ha carecido de la protección del Estado y de la Ley en materia de Trabajo y no ha gozado nunca de los derechos y prerrogativas que la Revolución ha conquistado para los demás trabajadores.”*

El Poder Legislativo Federal acogió con gran entusiasmo el Proyecto de ley, pero se mostró contrario a la idea de que favoreciera exclusivamente a los trabajadores del Poder

⁸ Palabras pronunciadas por Lázaro Cárdenas durante su Cuarto Informe de Gobierno, ante el Congreso de la Unión el día 1º de septiembre de 1938, citadas por Dávalos Morales, José, *op. cit.*, p. 67.

Ejecutivo; de ahí que se pronunciara en favor de que esa reglamentación de derechos se hiciera extensiva a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, ya que no se trataba de una concesión graciosa en favor de los trabajadores, sino del reconocimiento de derechos que legítimamente les correspondían.

Al respecto señalaba el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Trabajo y Segunda de Gobernación de la Cámara de Senadores: *“Al analizar la definición que como asalariados, da el Ejecutivo a los trabajadores que están a su servicio y a los que precisamente está limitado dicho proyecto, las Comisiones estimaron que son las mismas características y condiciones que guardan los servidores o empleados públicos de los demás Poderes, por lo que creen de justicia y así se propone en este dictamen, que se haga extensiva esta ley a dichos trabajadores, para abarcar a todo ese sector del Gobierno Federal, con las clasificaciones que se establecen, ya que en concepto de las Comisiones sería lamentable e ilógico dejar al margen de esta propia ley esos núcleos numerosos e importantes de trabajadores al servicio del Estado, que constituyen una misma clase. El Ejecutivo indudablemente que no los ha incluido, no por el desconocimiento de la amplitud o extensión del problema, ni tampoco por olvido de los derechos y programas de mejoramiento que les corresponden, sino que esta limitación de su proyecto de Ley seguramente ha obedecido al respeto profundo que el Ejecutivo ha demostrado en sus relaciones con los demás poderes; pero toca al Senado, en cumplimiento de sus deberes legislativos y en afán de cooperación con el autor de la iniciativa, darle la generalidad y amplitud indispensables, escuchando las justas demandas de los demás servidores del Estado, tanto por las razones expuestas, como porque, de no hacerlo, vendrían inmediatamente después reformas, adiciones o estatutos especiales que denotarían una labor legislativa incompleta o trunca.”*

Después de ser ampliamente discutido el Proyecto de ley, el día 5 de noviembre de 1938 se aprobó por el Poder Legislativo Federal; se publicó en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Este ordenamiento marca un paso decisivo en la historia del derecho del trabajo, porque vino a establecer, *“la substitución de la antigua teoría de la función pública regida por*

el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo⁹.”

Con el Estatuto de 1938 dejó de marchar a la deriva la burocracia. Posteriormente el Presidente Manuel Ávila Camacho promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de 17 de abril de 1941, que abrogó el Estatuto anterior. En el año de 1947 el Congreso de la Unión aprobó un Proyecto que proponía reformas al Estatuto; tanto el Estatuto como las reformas, fueron constantemente tachados de inconstitucionales durante toda su vigencia.

Pese a la gran evolución legislativa que se fue gestando en su favor, los burócratas consideraban que el Estatuto que los regía no era suficiente garantía, y que sólo elevando sus relaciones laborales a nivel constitucional podían estar seguros de que sus derechos laborales les serían respetados.

El marco histórico dentro del cual los burócratas entraron a formar parte del artículo 123 fue totalmente distinto al que se presentó en la génesis de este precepto.

El titular del Poder Ejecutivo Federal era Adolfo López Mateos, quien durante el gobierno anterior se había desempeñado como Secretario del Trabajo y Previsión Social, por tanto conocía perfectamente las demandas de la clase obrera. De años atrás se habían desatado en el seno del sindicato de ferrocarrileros, fuertes pugnas entre los grupos encabezados por líderes propicios a los intereses gubernamentales y los llamados “independientes”, a cuyo frente estaba Demetrio Vallejo¹⁰, con miras a obtener el control de la poderosa organización sindical.

En agosto de 1958, Vallejo logra un aplastante triunfo en las elecciones internas. Entre sus primeros actos al frente del sindicato estuvo el de pedir ciertas mejoras para sus

⁹ De la Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 85.

¹⁰ Líder Ferrocarrilero que impulsó como Presidente de la Gran Comisión Pro Aumento de Salarios, la huelga ferrocarrilera que paralizó al país en 1958 y luego en 1959.

agremiados mediante un emplazamiento a huelga. El hecho de que las peticiones la formulara un sindicato independiente, condujo a que se declarara inexistente la huelga y a que no prosperaran los amparos que se promovieron.

Como medida de presión se iniciaron una serie de huelgas que, por coincidir con un período vacacional de la población, desquiciaron el transporte. Fueron detenidos los dirigentes sindicales y se desató la represión; la policía y el ejército ocuparon, haciendo gala de violencia, los locales del sindicato y detuvieron a cientos de sindicalistas.

Las presiones ejercidas por la clase burocrática, sumadas a la necesidad de “limpiar” un poco la imagen presidencial, deteriorada por aquellos movimientos represivos propició que el Presidente de la República presentara una Iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional; señalaba que *“con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad período lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores¹¹.”*

Así surgió como un régimen especial, “de excepción”, el marco jurídico constitucional que regula las relaciones laborales que se dan entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores.

Como resultado de la reforma de 1960, el artículo 123 constitucional quedó integrado por dos apartados, el “A”, compuesto por el texto de las fracciones existentes previamente a la

¹¹ Dávalos Morales, José, *op. cit.*, pp. 70-71.

reforma y el “B”, integrado por las fracciones que fueron objeto de la adición; con su aprobación se cristalizó un viejo anhelo de los servidores públicos.

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

Los estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y de 1941 habían resuelto parcialmente los problemas de las relaciones laborales de los servidores públicos, pero seguían sujetos a condiciones de inferioridad, en comparación con los trabajadores en general.

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

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

Por lo que hace a los trabajadores al servicio de los Territorios Federales, y pese a que este tipo de demarcaciones territoriales ya no existe, considero oportuno hacer una breve reflexión sobre el particular.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 1938, al determinar en el artículo 1º su ámbito personal de aplicación, estableció: *“La presente ley es de observancia general para todas las autoridades y sus funcionarios integrantes de los*

Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras.”

Posteriormente, en 1960, al adicionarse al artículo 123 constitucional, el apartado B, se dijo que dicho marco jurídico regiría: “*Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores.*”

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que incorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los -entonces- territorios federales, así como del Departamentos del Distrito Federal; estas directrices constitucionales serían reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado¹² (*Ley Burocrática*). En materia de seguridad social, la Ley del ISSSTE precisó las modalidades de esa alta forma de solidaridad.

Finalmente, por reforma al artículo 43 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de octubre de 1974, desaparecieron los Territorios Federales de Baja California Sur y Quintana Roo, para adquirir la categoría de Entidades Federativas.

En el mismo Decreto de reformas, se modificó el proemio del apartado B del artículo 123 constitucional para suprimir de su redacción a los Territorios Federales.

De los datos anteriores se desprende que desde 1938 hasta 1974, el trato jurídico laboral que recibieron los trabajadores al servicio de los Territorios Federales fue idéntico al que se otorgó a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal.

A partir de 1974, como consecuencia de la reforma constitucional citada, se modificó el régimen laboral de los trabajadores al servicio de los gobiernos de las recién creadas Entidades Federativas.

¹² Promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

Hasta antes de la reforma eran sujetos del apartado B del artículo 123 constitucional y de su Ley reglamentaria, es decir, burócratas federales; con posterioridad a ella pasaron a ser, como en todas las Entidades Federativas, sujetos de la Ley del Servicio Civil que al efecto debieron expedir.

Por lo que hace a la regulación del trabajo en el Poder Ejecutivo Federal, cabe hacer mención de que la totalidad de las relaciones de trabajo que se dan en la administración pública federal centralizada, se rigen por las disposiciones de la Ley burocrática, mientras que en las relaciones laborales que se dan en la administración pública federal paraestatal, se rigen, como se detallará más adelante, con criterios por demás irregulares; algunos organismos son ubicados en el marco de la Ley burocrática y otros en el de la Ley Federal del Trabajo.

En el ámbito local, las relaciones laborales entre los gobiernos de los Estados y de los Municipios con sus trabajadores, se regulan por las leyes del servicio civil que expidan los Congresos Locales. Con fundamento en los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V constitucionales, dichas leyes deberán darse con base en los derechos mínimos consignados en el artículo 123 de la Constitución.

La distinción en este rubro consiste en la existencia de una dualidad de autoridades jurisdiccionales, para conocer de los conflictos que se susciten con motivo de las relaciones laborales a que se refiere la Declaración de los derechos sociales.

La diferencia anterior deriva del texto del artículo 123 constitucional. La fracción XX del apartado A señala: “Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.”

Por su parte, la fracción XII del apartado B establece: “*Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria.*”

Las diferencias en cuanto a la estructura y funcionamiento de las Juntas y del Tribunal burocrático son de muy diversa índole, y se hallan consagradas en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente. Sin embargo, lo importante, y en esto no hay distinción, es que tanto los trabajadores en general como los servidores públicos sujetos del régimen del apartado B cuentan con un ente jurisdiccional al cual acudir en caso de controversia.

La Ley Federal Burocrática prevé que para poder cesar a un trabajador, es necesario que previamente se obtenga una resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en ese sentido.

Lamentablemente, la realidad de todos los días nos indica que muchos servidores públicos son cesados de sus puestos sin que los titulares de las dependencias cubran las formalidades que al efecto indica la Ley burocrática, con lo que se diluye la eficacia de una de las más bellas figuras del derecho procesal del trabajo burocrático: el juicio previo al cese del trabajador.

3.2 EL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRÁTICO

3.2.1 PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCESO LABORAL

El procedimiento laboral burocrático se rige por los principios de:

1. Publicidad.- El cual tiene por meta garantizar que el negocio será resultado en forma limpia y honesta, con la mayor equidad y legalidad posible¹³.

2. Gratuidad.- Este principio encuentra su fundamento en la garantía contenida en el artículo 17 constitucional que señala que la administración de justicia será gratuita, así como en el 685 de la Ley Federal del Trabajo, quedando prohibidas las costas judiciales, y el artículo

¹³ Canton Moller, Miguel, *Lecciones de Derecho Procesal del Trabajo*, Editorial Pac, México, 2000, p.24.

144 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresa que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podrá condenar al pago de costas, consecuentemente, el procedimiento laboral burocrático será gratuito.

3. Inmediación o de inmediatez se refiere a que el juzgador tendrá que estar en contacto directo, en relación próxima, cercana a las partes y deberá presidir, de ser posible, todas las audiencias a fin de que conozca del negocio no a través del secretario, en el acuerdo, sino personalmente, en forma inmediata con el fin de dictar una sentencia justa. Por esto, el Tribunal está obligado a recibir todas las declaraciones y presenciar todos los actos de prueba, bajo la más estricta responsabilidad del funcionario que actúe; asimismo, los miembros de los Tribunales podrán hacer libremente las preguntas que juzguen oportunas, a las personas que intervengan en las audiencias, examinar documentos, objetos o lugares, en atención de que el derecho procesal del trabajo es profundamente dinámico y humano por la naturaleza misma de los intereses en juego¹⁴.

4. Oralidad.- Consiste en que el procedimiento se desarrolla verbalmente, es decir, las partes comparecerán personalmente y expondrán en forma verbal sus derechos y en caso de presentar escritos, éstos deberán ser ratificados verbalmente; constituyendo: ventaja de una mayor comunicación directa entre las partes y el juzgador, asimismo, la oralidad implica una mayor fluidez en el procedimiento y contribuye a la inmediación.

5. Instancia de parte.- Este principio establece que el órgano jurisdiccional no puede actuar por si mismo, sino que, requiere de la petición de los particulares, considerando que este principio dispositivo se manifiesta casi exclusivamente con la presentación de la demanda, pues a partir de la radicación de la misma, el proceso se convierte en inquisitivo, no sólo en cuanto al impulso de oficio del procedimiento, sino a la participación activa del Tribunal en el proceso.

¹⁴ *Idem.*

6. Economía y concentración.- Se traduce en que los juicios deben de ser breves en su tramitación. Éste se encuentra precisado en los siguientes artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

- Los incidentes que se tramiten serán resueltos de plano (artículo 141).
- Los miembros del Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje no podrán ser recusados, (145).
- Las resoluciones dictadas por el Tribunal Burocrático serán inapelables (artículo 146).
- El procedimiento se reducirá a la presentación de la demanda, contestación de ésta y a una sola audiencia de pruebas, alegatos y resolución. (artículo 127)

7. Suplencia de la deficiencia de la demandada del trabajador.- Este principio implica que el Tribunal tiene “la obligación de apoyar al trabajador para el correcto ejercicio de sus acciones; siempre con base en los hechos planteados por el trabajador en la litis¹⁵”, dicho postulado ha sido ampliamente discutido por la doctrina, en tanto que para un sector de ésta, dicha disposición otorga al juzgador una doble naturaleza, esto es, lo convierte en juez y parte, al respecto Néstor de Buen afirma “que se puede ayudar a los trabajadores por otros medios, sin comprometer la participación de los juzgadores, para lo cual propone el establecimiento de un órgano, ajeno al Poder Judicial que tenga a su cargo la supervisión de la función jurisdiccional y la protección de los trabajadores; una especie de Ministerio Público, que bien podría asumir la Procuraduría de la Defensa del Trabajo¹⁶.” Tal y como lo establecen los artículos 685 y 873 de la Ley Federal del Trabajo.

En cambio, Álvarez del Castillo considera que “La imparcialidad del Juez no se pierde porque adopte una postura tutelar o protectora de una de las partes, por el contrario el Juez es imparcial cuando se resuelve conforme a la ley y procura que las partes en contienda tengan

¹⁵ Dávalos Morales, José, *Derecho del Trabajo I*, Novena Edición, Porrúa, México, 1999, p. 99.

¹⁶ *Ibidem*, p. 100.

las mismas garantías y estén en el mismo nivel; no sean los fuertes y poderosos los que se aprovechen deslealmente de las necesidades, errores o torpeza de los débiles¹⁷.”

Por su parte, para Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales “la suplencia del error sólo significa que las Juntas pueden subsanar la demanda por incompleta o prevenir que se corrijan cuando sea vaga u oscura, pero no pueden alterar los hechos en que se fundan la acción ejercitada¹⁸.”

Para los que están en contra de la suplencia de las deficiencias de la demanda, argumentan, que dicha facultad no es optativa, sino imperativa, por lo que concluyen que, el sector patronal justificadamente se pronunció en contra de la suplencia de la deficiencia de la demanda, porque ésta rompe con el principio de igualdad procesal.

Los objetivos de la Suplencia, del artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que son dos los aspectos que abarca la suplencia:

1. Completar las prestaciones que deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador.

2. Prevenir al trabajador o a sus beneficiarios, para que corrijan los defectos u omisiones en que haya incurrido.

Respecto a la primera manifestación, es una obligación que la ley impone al juzgador, al establecer que cuando la demanda del trabajador sea incompleta, la junta, en el momento de admitida, subsanará ésta, en cuanto a la segunda, José Dávalos indica que no es suficiente que le sea señalado al trabajador que en su escrito de demanda existan errores, sino que deberá precisarle en qué consisten tales equivocaciones¹⁹.”

¹⁷ *Ibidem*, p. 99.

¹⁸ Canton Moller, Miguel, *op. cit.*, p.26.

¹⁹ Dávalos Morales, José, *Derecho del Trabajo I, op. cit.*, p. 102.

3.2.2 AUTORIDAD JURISDICCIONAL

Debo hacer la aclaración que actualmente existen varias jurisdicciones que tramitan conflictos laborales, de acuerdo a las fracciones XII, XIII y XIII bis del apartado B del artículo 123 Constitucional, además de los Tribunales a que se refieren el 115 y 116 de la Carta Magna, pero en este capítulo sólo me abocaré a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como modelo, ya que casi en su totalidad, los diversos Tribunales existentes siguen la misma estructura de procedimiento.

La palabra jurisdicción proviene del latín “ius”, derecho, y “dicere”, declarar; ha sido definida como: la actividad con que el Estado interviene a instancia de los particulares, a fin de procurar la realización de los intereses protegidos por el derecho que ha quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que los ampara.

La jurisdicción, como indican Italo Morales y Rafael Tena, es una unidad, sin embargo, los conflictos son de diversa índole y un único órgano jurisdiccional estaría imposibilitado para conocer y resolver todos ellos. De ahí, la necesidad del Estado de instaurar diversos tribunales y precisar para cada uno de ellos una competencia específica.

3.2.3 ACCIÓN Y DEFENSA

De acuerdo a la teoría procedimental, parte es quien pretende y frente a quien se reclama el cumplimiento o satisfacción de una determinada pretensión., esto es, el actor y el demandado, pero además, desde el punto de vista más amplio, la calidad de parte en un proceso, se extiende a aquellas personas que pudieren ser perjudicadas con la resolución que en su caso fuera dictada en juicio.

En este sentido, la Ley federal de Trabajo en su artículo 689 dispone, que son partes en el proceso del trabajo, las personas físicas o morales que acrediten su interés en el proceso y ejerciten acciones y opongan excepciones y que además podrán intervenir en juicio aquéllas

que sean llamadas por la Junta, en el proceso laboral Burocrático tendrán la calidad de partes: el trabajador afectado y el Estado (como patrón), a través de los titulares y dependencias citadas en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, eventualmente, también con carácter de parte, se halla aquel trabajador que al momento del juicio se encuentra ocupando la plaza que el trabajador actor reclama del titular demandado a este trabajador suele denominársele tercero interesado, y tiene todos los derechos procesales y defensas que la ley le otorga a las demás partes.

3.2.4 EL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRÁTICO

El artículo 126 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que, en el procedimiento no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes, en consecuencia señala el artículo 134 de la citada Ley, los trabajadores podrán comparecer por sí o por sus representantes acreditados mediante simple carta poder; y los titulares mediante apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio, además, de que podrán comparecer acompañados de los asesores que crean conveniente.

LA DEMANDA

Demanda, señala la Real Academia de la Lengua Española es “la petición que un litigante sustenta en un juicio²⁰,” desde el punto de vista jurídico es el acto procesal que da inicio al procedimiento jurisdiccional, en el sentido práctico, es el escrito donde están manifestados los hechos que el trabajador somete a la consideración del Tribunal, para que éste resuelva, conforme a la legislación aplicable, el caso concreto.

Requisitos de la demanda.- Como fue mencionado en párrafos precedentes la ley burocrática en su artículo 126, expresa que no se requiere forma o solemnidad especial en las promociones y comparecencias de las partes, incluso, en el artículo 127 de la ley citada, indica

²⁰ De Buen L. Nestor, *Derecho Procesal del Trabajo*, Segunda Edición, Porrúa, México, 1990, p. 36.

que la demanda podrá ser presentada por escrito o verbalmente por medio de la comparecencia, no obstante, es evidente que la demanda debe de contener datos esenciales tales como:

- El nombre y domicilio del reclamante.
- El nombre y domicilio del demandado.
- El objeto de la demanda.
- Una relación de los hechos.
- La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tenga por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.
- Las pruebas de que dispongan y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, sino concurre personalmente.

Finalmente, aunque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, disponen que la demanda debe ser firmada por el demandante, en tanto la firma “es el medio adecuado para imputar a una persona física determinada, el acto de voluntad que contiene el respectivo documento²¹,” y en el supuesto de que no sepa o no pueda firmar, asentará la huella digital.

Efectos de la demanda.- La interposición de la demanda tiene por efecto interrumpir la prescripción de la acción o acciones que tengan a su favor el demandante, Néstor de Buen se refiere a que, además, la presentación de la demanda, “señala el principio de la instancia, lo que obliga a la autoridad jurisdiccional, como contrapartida del derecho de acción, a dictar acuerdo de admisión y si fuera preciso, a señalar los defectos de la demanda para que el actor, si es trabajador, los corrija²².”

²¹ *Ibid*, p. 42.

²² *Ibid*, p. 49.

Acciones más comunes en materia burocrática.- La acción; según Tena Suck es: “un derecho subjetivo de carácter público concedido por el Estado al individuo, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional y para poder actuar en el proceso con el fin de obtener, respecto de otra persona, una decisión que se traduce generalmente en la constitución, declaración o condena sobre las relaciones jurídicas²³,” dentro de las acciones más comunes en derecho laboral burocrático, pueden mencionarse:

1. La reinstalación.
2. Indemnización constitucional.
3. Pago de prestaciones devengadas.
4. Indemnización por incapacidad proveniente de riesgos profesionales realizados.
5. Retabulaciones escalafonarias.

Las acciones contradictorias no pueden proceder de manera simultánea, se excluyen mutuamente, en este sentido, el artículo 873 último párrafo de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria en materia burocrática, señala que “cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la Junta en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda, o que estuvieran ejercitando acciones contradictorias, al admitir la demanda le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días.”

Requisitos en la contestación de la demanda.- Notificada la demanda, de acuerdo al artículo 130 de la Ley burocrática, el titular deberá contestarla en un plazo no mayor de cinco días, en la contestación pueden concurrir dos supuestos: que analizada la demanda y la documentación que se recibe, se observe que no existen elementos suficientes para realizar una contestación satisfactoria que asegure la defensa de los intereses de la dependencia, o bien, que revisada la demanda y los documentos respectivos, se concluya la existencia de elementos que permitan revertir el asunto.

²³ Canton Moller, Miguel, *op. cit.*, pp.32-33.

A la contestación de la demanda debe de ser anexado el documento en el que se acredite la personalidad de quien promueve en representación de la dependencia, antes de contestar los hechos de la demanda, verificar si ésta se interpuso dentro del plazo señalado por los artículos 112, 113 y 114 de la ley burocrática, en caso de que se observe que la acción para demandar está prescrita, previamente a la contestación de los hechos, debe invocarse la excepción de prescripción, estableciendo claramente los motivos en que se apoya la misma, en este sentido, de ser el caso, es conveniente que junto con la contestación, se envíe el documento original por el cual se haya notificado al trabajador su cese y éste haya asentado de su puño y letra la fecha en que recibió el documento en cuestión, así como su firma.

Realizado lo anterior, debe contestarse uno por uno todos los hechos de la demanda, si éstos no fueran ciertos, deben señalarse de manera expresa las causas por las que se niegan, así como los supuestos verdaderos y circunstancias que lo acreditan, cuando uno de los argumentos del demandante consista en la afirmación de que fue cesado sin que la dependencia hubiera cumplido con los requisitos legales correspondientes para dictaminar su baja y por tanto objete los documentos por los que haya quedado acreditado su despido; en la contestación de la demanda, deberán indicarse las consideraciones de hecho y de derecho, en que fue sustentado el cese en cuestión, por ejemplo, cuando un trabajador incurre en faltas injustificadas, la prueba fehaciente para acreditar este, la constituye la tarjeta de asistencia firmada por el trabajador, en donde consten las faltas que acreditan tal supuesto; y en su caso, el acta administrativa correspondiente.

Tratándose de algunas de las hipótesis prevista en la fracción V del artículo 46 de la multicitada ley burocrática, en la contestación de la demanda será preciso que se anexe la respectiva acta administrativa de hechos y la documentación relativa, asimismo, para la contestación de la demanda es de suma utilidad, auxiliarse del expediente personal del trabajador, toda vez que pudiera ser que el demandante señala condiciones laborales distintas a las que en realidad desempeñaba.

Después de haber dado contestación a todos y cada uno de los hechos de la demanda del trabajador, se establecerá un capítulo de “excepciones y defensas” que apoyen los argumentos vertidos, un capítulo de derecho, en donde se anuncie los preceptos legales en que se sustenten, y un capítulo de pruebas, en donde se enumeren todas y cada una de las probanzas que apoyen la contestación, debiendo anexar todas aquellas de las que se disponga.

En ocasiones, el Tribunal requiere a la dependencia para que informe sobre la existencia del “tercero interesado”, esto es, sobre la persona que ocupe el puesto desempeñado por el trabajador que haya demandado, de existir dicho tercero, deberá informarse al tribunal, el nombre, domicilio y lugar de adscripción.

EXCEPCIONES Y DEFENSAS

La excepción en sentido amplio es la oposición que el demandado formula frente a la demanda²⁴, esto es, el derecho de contradicción, es el género que abarca la excepción en estricto sentido y la defensa propiamente dicha.

La excepción en estricto sensu, se refiere concretamente a destruir la acción por la falta de los presupuestos o requisitos necesarios para que puedan entablarse una relación procesal perfecta o en cuanto a la procedencia de la acción, “la defensa es una oposición no a la actividad del órgano jurisdiccional. sino al reconocimiento del derecho material pretendido en la demanda, como serían los hechos y argumentos que hace valer el demandado en juicio, para impedir el ejercicio de la acción²⁵.” Las excepciones pueden ser dilatorias y perentoria, las primeras tienen por objeto detener las excepciones ejercitadas por las partes, tales como la falta de personalidad, la incompetencia, la oscuridad o imprecisión de la demanda, la litispendencia, las perentorias son las que atacan directamente la acción, como serían las excepciones de pago, de prescripción, de ausencia, de relación de trabajo, de cosa juzgada.

²⁴ Canton Moller, Miguel, *op. cit.*, p.39.

²⁵ *Ibidem*, pp. 39-40.

PRESCRIPCIÓN

Como es sabido, la prescripción es el medio de adquirir bienes o de librarse de las obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley.

En materia burocrática, de acuerdo a los artículos 112, 113, y 114 la regla general es que las acciones que nazcan de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, del nombramiento otorgado a favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las Condiciones Generales de Trabajo, prescriben en un año, con excepción de los siguientes supuestos.

1. Prescriben en un mes:

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

2. Prescriben en cuatro meses:

- a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión;
- b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente o la suprimida o la indemnización de la ley, y
- c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas.

3. Prescriben en dos años:

- a) Las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad provenientes de riesgos profesionales realizados,

- b) Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, para reclamar la indemnización correspondiente y;
- c) Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal De Conciliación y Arbitraje.

Los plazos para ejercitar estas acciones correrán respectivamente, desde el momento en que se determine la naturaleza de la incapacidad o de la enfermedad contraída, desde la fecha de la muerte del trabajador o desde que sea ejecutable la resolución dictada por el Tribunal.

LA CADUCIDAD

La caducidad, conocida también como perención de latín “primere, peremptuni”, significa; extinguir, destruir, anular, consiste en “la nulificación de la instancia por la inactividad procesal de la parte durante el tiempo que fija la ley”, se afirma que entre la caducidad y el desistimiento, hay cierta analogía, no obstante, como lo señala Pallares, entre esas dos figuras existen diferencias muy visibles:

1°. El desistimiento de la instancia consiste en un no hacer, mientras que la caducidad se produce por un no hacer, que es la inactividad de las partes;

2° El desistimiento es manifestado de voluntad unilateral. La caducidad supone la inactividad bilateral de las dos partes;

3° El desistimiento de la instancia es siempre un acto de voluntad del actor, la caducidad procede del no hacer de las partes;

4° La caducidad no es un acto ni inactividad, sino la sanción que la ley establece por la inactividad procesal de las dos partes.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone en su artículo 140 que se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el termino de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento; y que transcurrido dicho término, el tribunal, de oficio o a

petición de parte, declarará la caducidad, la caducidad, agrega el citado precepto, no operará, aun cuando el término transcurra, por el desahogo de las diligencias que deban practicarse fuera del local del tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que haya sido solicitadas.

Notificaciones

Las notificaciones son los actos cuya finalidad consiste en hacer del conocimiento de las partes, las resoluciones o acuerdos dictados por el tribunal.

Las notificaciones pueden ser personales o por estrados: Deberán notificarse personalmente:

1. La demanda.
2. La citación para absolver posiciones.
3. La declaración de la caducidad.
4. El laudo
5. Los acuerdos con apercibimiento.

Por exclusión, las demás notificaciones se harán por estrados, es decir, “mediante la transcripción del auto de la resolución que se notifica, en una cédula que se fija en las puertas o local” del tribunal.

El Emplazamiento.- Es el acto procesal mediante el cual la autoridad jurisdiccional comunica a una persona, la existencia de una demanda instaurada en su contra, así como el acuerdo de admisión de la misma; lo anterior, a efecto de que la conteste, se oponga a se allane a aquélla, el emplazamiento es una notificación sólo que su connotación deviene de “la designación del plazo dentro del cual debe comparecer la persona citada²⁶,” el artículo 142 de la ley de la materia dispone que la demanda deberá ser notificada personalmente.

²⁶ De Buen L. Nestor, *Derecho Procesal del Trabajo, op. cit.*, p. 51.

Citaciones.-Las citaciones se incluyen dentro del término genérico de las notificaciones, con la diferencia de que se refieren al llamamiento que hace la autoridad a una persona determinada, para que se presente ante ella, a efecto de desahogar una diligencia procesal como ya lo mencionamos, las citaciones que deberán notificarse personalmente, son las referentes a absolver posiciones.

Designación del domicilio.-El artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que la demanda deberá contener tanto el nombre y domicilio del demandante, como del demandado.

Néstor de Buen menciona que la preocupación legal por el domicilio obedece a dos razones, la primera atiende a la exigencia constitucional de satisfacer la garantía de audiencia; la segunda, a la absoluta conveniencia de impedir que mediante la ausencia física del demandado, éste no puede ser notificado.

Requisitos de las notificaciones.-La ley burocrática es omisa al respecto. No obstante, la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria en esta materia, en sus artículos 743, 744 y 751 si establece las reglas que habrán de observarse al realizar las notificaciones.

Las notificaciones personales se harán al interesado o persona autorizada para ello, el mismo día en que se dicte la resolución si concurre al local de la Junta o en el domicilio que hubiese designado y si no se hallare presente, se le dejará una copia de la resolución autorizada por el actuario; si la casa o local está cerrado se fijará la copia en la puerta de entrada o en el lugar de trabajo, el actuario tendrá que asentar en autos, la correspondiente razón.

Por otra parte, la cédula de notificación, “documento que extiende el actuario para hacer constar la entrega de la copia de la resolución que debe llegar al sujeto notificado²⁷,” deberá contener los siguientes requisitos:

²⁷ *Ibid*, p. 54.

1. Lugar, día y hora en que se practique la notificación;
2. El número de expediente;
3. El nombre de las partes;
4. El nombre y domicilio de la persona o personas que deben ser notificadas; y
5. Copia autorizada de la resolución que se anexará a la cédula. Hay que precisar que la nulidad quedará sin efecto si la persona interesada se manifiesta sabedora de la notificación mal hecha u omitida.

Exhortos y despachos.-El término exhorto se refiere a “una petición hecha a un tribunal de igual jerarquía o a un organismo oficial, no necesariamente jurisdiccional para que lleve a cabo, en interés de un proceso específico, una determinada diligencia,” en cambio, el despacho “es la comunicación que dirige un tribunal de jerarquía superior a otro de inferior categoría²⁸.”

En término de lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, supletoria en materia burocrática, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá auxiliarse del las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje o de la autoridad correspondiente, para realizar notificaciones o diligencias que hayan de llevarse a cabo, en lugar distinto al de su ubicación.

LOS INCIDENTES

La palabra incidente proviene del latín “incido, incidens”, “acontecer, interrumpir, suspender, significa en su acepción más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal, y jurídicamente, la cuestión que sobreviene entre los litigantes durante el curso de la acción principal²⁹.”

Clasificación.- Los incidentes se han clasificado, “según constituyan o no un obstáculo para la continuación del proceso³⁰,” de este modo, se habla de incidentes de previo y especial pronunciamiento e incidentes en general.

²⁸ Canton Moller, Miguel, *op. cit.*, p.39.

²⁹ Dávalos Morales, José, *Derecho del Trabajo I, op.cit.*, p. 85.

³⁰ Canton Moller, Miguel, *op. cit.*, p.50.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento “impiden que el juicio siga su curso mientras se resuelve, ya que se refieren a cuestiones o presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido³¹,” la Ley Federal de Trabajo, supletoria de esta materia, determina que se tramitaran como de previo y especial pronunciamiento la Nulidad, Competencia, Personalidad y la Acumulación.

Tramitación.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica en su artículo 141 que los incidentes que se susciten de la personalidad de las partes o de sus representantes, de la competencia del tribunal, del interés de tercero, de la nulidad de actuaciones u otros motivos, serán resueltos de plano, esto significa que deberán resolverse sin necesidad de audiencia y de manera inmediata.

PRUEBAS

Probar, es producir un estado de certidumbre en la mente de una o varias personas respecto de la existencia o inexistencia de un hecho, o de la verdad o falsedad de una proposición, pero desde el punto de vista etimológico, los estudiosos no se han puesto del todo de acuerdo en el significado de la palabra prueba, puesto que unos sostienen, que proviene del adverbio “probe”, que significa honradamente, por considerar que obra con honradez el que prueba lo que pretende; mientras que para otros, la palabra proviene de “probadum” que significa experimentar, patentizar, hacer fe.

Fuera de las anteriores especulaciones, puede definirse a la prueba judicial, como el conjunto de actividades que se llevan a cabo ante los órganos jurisdiccionales, promovidas por el Juez o por las partes que intervienen en el proceso, y que tienen por objeto producir la certeza de un hecho o una cosa de los cuales se infiera la existencia de los hechos controvertidos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se refiere a que las partes podrán ofrecer las pruebas que estimen necesarias para acreditar sus pretensiones, sin precisar

³¹ *Ibidem*, p. 51.

que medios de prueba se tendrán por admitidos, pero aplicando supletoriamente la Ley Federal del Trabajo se tiene de conformidad que medios de prueba que no sean contrarios a la moral y al derecho, en tal virtud, las partes pueden ofrecer como medios de prueba los siguientes:

- Confesional
- Documental
- Testimonial
- Pericial
- Inspección
- Presuncional
- Instrumental de actuaciones
- Fotografías.
- En general aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Carga de la Prueba.- Si bien uno de los principios procesales fundamentales se refiere a que, corresponde a cada una de las partes probar sus afirmaciones, en el procedimiento laboral, dada su naturaleza protectora y tutelar de los derechos de la clase trabajadora, el legislador decidió imponer a la parte patronal, la obligación procesal de probar ciertos hechos, es decir, las disposiciones laborales dejan al patrón la carga de la prueba en controversias originadas por ciertos hechos.

Ofrecimiento de pruebas.- Como fue expresado en apartados anteriores, desde el momento de interponer la demanda y contestar ésta, el actor y el demandado, respectivamente, deben de ofrecer sus pruebas, e incluso acompañar de las que disponga en ese momento, y ante la imposibilidad de aportadas directamente, indicar el lugar en que puedan obtenerse.

Si las pruebas no son ofrecidas por las partes en los momentos procesales mencionados, no podrá hacerse con posterioridad, salvo cuando se trate, por supuesto, de pruebas supervenientes, para que estas sean admitidas por el tribunal, deberán ser congruentes con la litis planteada y con los hechos que se debaten.

Admisión de Pruebas.-Recibida la contestación de la demanda o transcurrido el plazo para contestada, el tribunal citará a la audiencia de Conciliación, Demanda y Excepciones, Ofrecimiento y Admisión de Pruebas, en dicha audiencia, el tribunal calificará a las pruebas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho, o que no tengan relación con la litis.

Sólo se aceptaran las pruebas ofrecidas en forma previa, salvo que se refieren por hechos superveniente, en cuyo caso se dará vista a la contraria; o cuando tenga por objeto probar las tachas contra testigos; o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.

En la admisión de las pruebas al juzgador también le corresponden tomar en consideración las objeciones que una de las partes formula respecto de las pruebas que ofrece la contraparte. La autoridad deberá razonar los elementos de objeción que se señalan para estar en posibilidad de aceptar o desechar los medios probatorios una vez aceptadas las pruebas se ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes y. en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de desahogo de pruebas.

Desahogo de Pruebas.- Las pruebas serán desahogadas el día y hora fijados para la audiencia de pruebas, y en su caso alegatos y resolución, debiendo señalarse, el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos estimados por el tribunal, asimismo para el desahogo de las probanzas deberá tomarse en cuenta la naturaleza de las mismas, además de procurar la celeridad en el procedimiento.

Las audiencias serán públicas, pero, indica el artículo 720 de la Ley Federal del Trabajo, la autoridad podrá ordenar de oficio o a instancia de parte, que se realicen a puerta cerrada, cuando sea necesario para el mejor despacho de los negocios, la moral y las buenas costumbres.

Pruebas para mejor proveer.- Si bien, es un principio procesal que el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción, y la demanda los de sus excepciones, para lo cual pueden ofrecer las pruebas que estimen pertinentes; en materia burocrática existe la facultad para la autoridad jurisdiccional de requerir la práctica de otras diligencias, cuando a su criterio sea pertinente, antes que se pronuncie el laudo, los magistrados podrán solicitar mayor información para mejor proveer, en cuyo caso el Tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias.

Valoración de Pruebas.- La apreciación o valoración de las pruebas es el momento procesal más importante a cargo de la autoridad, ya que servirán para fundamentar el sentido del laudo que es la resolución final del juicio, dispone la ley burocrática en su artículo 137 que el tribunal apreciará en conciencia, las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión.

Conforme a la Ley Federal del Trabajo, supletoria en esta materia existen determinadas reglas para apreciar algunas pruebas, como es el caso de la pericial, por lo que se concluye que el sistema de valoración de las pruebas que opera en el ámbito procesal burocrático, es el llamado sistema mixto.

ALEGATOS

Desahogadas las pruebas, las partes tienen las prerrogativas de formular sus correspondientes alegatos, estos, expresa Pallares, son “la exposición razonada, verbal o escrita, que hace el abogado para demostrar conforme a derecho, que la justicia asiste a su cliente,” dentro del procedimiento laboral burocrático en teoría, los alegatos consisten en los razonamientos mediante los cuales, el trabajador reitera sus acciones o pretensiones así como los hechos en que las funda; y el apoderado del titular demandado reitera sus excepciones y defensas.

Sin embargo, en la práctica se observa que los alegatos están encaminados a hacer notar al tribunal burocrático, las deficiencias de defensa y los errores probatorios en que incurrió la contraparte.

Si los alegatos se formulan por escrito, el secretario de audiencia tiene que hacer constar en autos dicha circunstancia, esto es, que se ha recibido recurso en el que se contienen los alegatos. En el supuesto de que sean orales, se les concede a las partes, por una sola vez, el uso de la palabra.

EL LAUDO

De inicio debe resaltarse la circunstancia de que el laudo, en el proceso laboral constituye la resolución más importante, toda vez que se trata del acto jurisdiccional por virtud del cual los tribunales laborales aplican la norma al caso concreto, a fin de resolver y destruir la incertidumbre del derecho y es la forma ordinaria para terminar la relación jurídica procesal sin que pase desapercibida la existencia de la forma extraordinaria de concluir la mencionada relación, esto es, la composición o convenio, conciliación, auto-composición, caducidad, etcétera,

El término laudo, del latín “laudere”, de “laus, laudis”, significa alabar, alabanza; si bien en la Edad Media recibió otros significados, como el de “fallar como árbitro³².”

La palabra “laudo”, no obstante, se conserva, por una cierta tradición social que procura destacar, como indica Trueba Urbina, “la función social que incumbe ejercer en la jurisdicción laboral a la Junta de Conciliación y Arbitraje. La teoría procesal de tutela y reivindicación de los derechos de los trabajadores debe hacerse efectiva en el laudo tomando en cuenta que la función de éste es distinta a la función de la sentencia en el proceso burgués, que contempla la lucha de dos partes iguales, lo que no ocurre con el proceso laboral³³.”

³² De Buen L. Nestor, *Derecho Procesal del Trabajo*, op. cit., p. 112.

³³ *Idem*.

Así el laudo constituye el método de resolución de los conflictos obrero patronales, ajustado a un procedimiento que encamina a los trabajadores y patronos a ser ellos mismos con ayuda de un mediador, quienes encuentran la solución a sus divergencias, en efecto, independientemente del origen y evolución de la palabra laudo, lo cierto es que estamos ante auténticas resoluciones, más preciso, ante resoluciones de carácter judicial, toda vez que el verbo resolver, tiene el sentido del juzgamiento, y con mayor precisión el de acto procesal del juzgador, por lo tanto, no es errático sostener que el laudo constituye una sentencia.

En tal orden de ideas, la Ley Federal del Trabajo, supletoria del proceso laboral burocrático, en su artículo 837 fracción III, claramente dispone que, entre las resoluciones de los tribunales laborales se encuentran laudos, que son aquellos que deciden sobre el fondo del asunto del conflicto, y el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de igual manera, establece como método de finalizar los conflictos, o mejor dicho de resolver ordinariamente los asuntos, puestos a consideración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la emisión del laudo.

Requisitos del Laudo.- Una vez determinado el laudo es una sentencia, procede determinar si éste es un acto de voluntad del juzgador, o se integra por juicios lógicos sobre la aplicación de una norma general al caso concreto, Italo señala que: “el elemento fundamental y característico de la sentencia es el juicio lógico, esto es, que la sentencia es un acto de la mente del juez; aclarando que puede haber sentencias que impliquen también un acto de voluntad del juez, pero que lo constate en estas resoluciones es el razonamiento lógico.”

Si la sentencia es un juicio lógico, en consecuencia, los laudos también, sin embargo, éstos deben satisfacer ciertos requisitos formales, como aquellos que identifiquen la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que dicta el laudo, el titular demandado y la parte actora, las circunstancias de lugar y tiempo en que laudo se pronuncia, es importante mencionar el artículo 840 de la Ley Federal del Trabajo, que es supletorio del derecho laboral burocrático, por cuanto que en dicho precepto, se contienen los requisitos formales que deben contener las resoluciones judiciales que nos ocupan.

“El laudo, como cualquier sentencia, la premisa mayor estará dada por la norma reguladora de la relación conflictiva; la premisa menor por las circunstancias específicas de las partes y lo actuado en el juicio, tanto al formarse la controversia como de manera especial, en la etapa probatoria; la conclusión, por los puntos resolutiveos que enlazan las normas de los hechos³⁴,” el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con una clara influencia del procedimiento civil, observa fórmulas cuasi sacra mentales en la redacción de los laudos que emite.

3.3 AUTORIDADES QUE RESUELVEN CONFLICTOS DE DERECHO ENTRE LAS DIVERSAS PARTES DEL ESTADO Y SUS TRABAJADORES

Como consecuencia de la diversificación y cada día mayor dispersión de las normas de derecho que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores, según lo hemos comentado a lo largo de este trabajo; también resulta que las autoridades que resuelven los conflictos laborales en esta área específica de la actividad humana, son varias y no sólo son jurisdiccionales, sino en algunos casos estrictamente administrativas. Lo cual provoca por una parte, dispersión de ordenamientos, por otra, inseguridad jurídica y también puede ocasionar criterios encontrados de diversos tribunales, en cuanto a un mismo problema. Pero es una realidad que contradice la aspiración teórica de la unidad del Derecho Laboral en general, sino la unidad del Derecho Burocrático, pues cada día hay normas legales.

En corroboración de lo anterior, no se puede afirmar con certeza que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea el único facultado constitucionalmente, para aplicar el derecho que regula a los servidores públicos; pues también coexisten con el para esos efectos: el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Comisión Sustanciadora del mismo; los Tribunales de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores de los Estados y de los Municipios (conforme a los artículos 115, fracción VIII, párrafo segundo para los Municipios y 116 fracción V para los trabajadores de las entidades federativas); la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y por último, el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) de acuerdo con

³⁴ *Ibidem*, p.65.

el artículo 41, párrafo décimo tercero, última parte que textualmente dice: “El Tribunal Federal Electoral tiene competencia para resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y la Ley y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas en este artículo.”

Como hemos sostenido, los trabajadores de base no obstante el tiempo transcurrido, todavía no pueden tener estabilidad, ni reconocimiento pleno de sus derechos laborales.

Analizaremos los diversos órganos del Estado encargados de dirimir esas controversias:

3.3.1 EL PLENO DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN y LA COMISIÓN SUSTANCIADORA DEPENDIENTE DEL PROPIO PLENO:

El artículo 123 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su fracción XII, párrafo segundo, lo siguiente: “De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por Consejo de la Judicatura Federal los que se susciten entre la suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.”

No obstante lo que señala la Constitución, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su título noveno denominado “De los conflictos entre el Poder judicial de la Federación y sus servidores,” artículos 152 a 161, los cuales se refieren a que:

Independientemente de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia es el Tribunal más culminante para resolver en única instancia los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, la Ley crea un Tribunal de sustanciación o instrucción, con el nombre de Comisión. Este tribunal es muy importante por cuanto que constituye un órgano tripartito, como los de carácter laboral: Es la penetración del nuevo derecho social abriendo brechas jurisdiccionales también de carácter social en la organización vetusta del Poder

Judicial Federal, que en la vía de amparo actúa burguesamente y como tribunal burocrático debe proceder socialmente.

Es de resaltar que la facultad jurisdiccional es del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sin embargo, el artículo 153 de la ley mencionada, constituye con carácter permanente una comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen que turnará al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución.

La Comisión Sustanciadora se integra por un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero ajeno a uno y otro designado de común acuerdo por los anteriores. Sus resoluciones se dictarán por mayoría de votos. Contará con un secretario de acuerdos, actuarios y la planta de empleados necesaria. Deberán reunir los requisitos del artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ser Licenciado en Derecho, y durarán en su encargo 6 años el nombrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el tercero y en cuanto al nombrado por el sindicato, su nombramiento sólo dura 3 años.

La Comisión Sustanciadora como lo señala la ley, sólo somete un dictamen al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, más no dicta la resolución definitiva. En este caso nos encontramos ante un claro y típico ejemplo de lo que la doctrina francesa llama Tribunal de Justicia Retenida, puesto que la Comisión Sustanciadora tramita el expediente en los términos del capítulo II, del título séptimo de la ley y formula el dictamen que se turna al pleno del más alto Tribunal de la República, el que en ejercicio de su atribución constitucional podrá resolver y aprobar el dictamen en todas sus partes o con alguna modificación, y hecho esto, se pasara al presidente de la Suprema Corte de justicia de la Nación para su cumplimiento (artículos 160 y 161). En caso de ser rechazado el dictamen, se nombrará un ministro ponente para la emisión de un nuevo dictamen, la ley no dice qué procedimiento se seguirá en este caso para aprobar el dictamen, ni qué sucede si no lo aprueba el pleno. Pero en el fondo quien ejerce la jurisdicción, es el pleno que retiene a su facultad, y la Comisión

Sustanciadora viene a ser como su nombre lo indica, el órgano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tramitará todo el expediente_hasta formular el dictamen, pero no resuelve.

Este procedimiento fue incorporado a la ley que fue publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963, como consecuencia de un conflicto que se dio porque conforme al antiguo estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, en un juicio de un trabajador del Poder Judicial de la Federación, se tramitó el expediente ante el entonces Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. Y con motivo de ello, la Corte basada en un proyecto de su entonces insigne presidente don Salvador Urbina sostuvo lo siguiente:

“La Suprema Corte de Justicia, con motivo de haber sido emplazada a contestar una demanda de un empleado de la propia Corte, desconoce categóricamente la competencia del Tribunal de Arbitraje (predecesor del actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), y al efecto sostuvo que: El Tribunal pleno de esta Suprema Corte... no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo ni bajo cualquier aspecto que el Tribunal de Arbitraje tenga facultad alguna conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema a la que deben ajustarse no sólo los actos de cualquier autoridad, por elevada que sea, sino aún las mismas leyes que expida el Congreso de la Unión, para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los órganos del Poder Judicial de la Nación, especialmente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación... pues como Tribunal máximo del país ningún otro poder de los instituidos por la Constitución puede revisar o juzgar de sus resoluciones que constituyen el ejercicio pleno de su soberanía y que, por lo tanto, menos puede un Tribunal secundario, como es el de arbitraje... Tener las facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte...”

Esta nota fue expedida por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de esa época, licenciado Salvador Urbina con fecha del 11 de julio de 1941.

3.3.2 EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

De acuerdo con la fracción XII del artículo 123, Apartado B, “Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.”

Este Tribunal está integrado en forma tripartita al igual que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tal integración no está prevista en la fracción transcrita del artículo 123, Apartado B de la Constitución, sino en la Ley Reglamentaria de dicho apartado, que en su artículo 118 establece:

“ART. 118.-EI Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada sala estará integrada por un magistrado designado por el Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como presidente de sala.

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

El pleno se integrará con la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como presidente del propio Tribunal.”

Su competencia está prevista en el artículo 124 de la ley que vengo comentando, mismo que dispone:

“ART. 124.-El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;*
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;*
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;*
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y*
- V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.”*

Al pleno del Tribunal de Conciliación y Arbitraje le corresponde lo que señala el artículo 121 A:

- I. Expedir el reglamento interior y los manuales de organización del Tribunal;
- II. Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias;
- III. Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;
- IV. Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación de número de sala y de salas auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y

V. Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

Como puede observarse de los artículos 1º y 5º de la propia ley, no todos los trabajadores o servidores públicos del Estado pueden acudir en demanda de justicia laboral al Tribunal, puesto que el artículo 1º determina a quiénes les es aplicable.

El 4º establece la división entre trabajadores de base y de confianza, y el artículo 5º da una enorme lista de los trabajadores de confianza, a los cuales por disposición del artículo 8º no se les aplica la ley, ni tampoco a los miembros del Ejército y Armada Nacionales y a los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

Por otra parte, el hecho de que el artículo 1º diga que se aplica la ley a los trabajadores de base y a otros organismos descentralizados que expresamente su ley les incluya en el régimen de la Ley Burocrática; hace que no se sepa en un momento dado, a que trabajadores se les aplica la ley. Pues tendrá que hacerse una revisión de la legislación de los organismos descentralizados, para determinar a cuáles les es aplicable esta ley.

Existen opiniones en el sentido de que los trabajadores de confianza de los poderes de la Unión, del Distrito Federal y de los organismos descentralizados a los que rige la mencionada ley, podrán acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respecto de violaciones a sus derechos derivados de la relación individual de trabajo, que no se refieran a la estabilidad en el empleo. Ya que expresamente están excluidos de la competencia del Tribunal en este caso, y quedarán amparados en cuanto a las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 Constitucional, pudiendo en este aspecto acudir al Tribunal.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con el artículo 122, contará con un secretario general de acuerdos. El pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada sala y sala auxiliar habrá un secretario general auxiliar y el número de secretarios de acuerdos, actuarios y personal administrativo, que sean necesarios para atender el volumen de asuntos.

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

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

Los secretarios de acuerdos, actuarios y el personal administrativo del Tribunal son de base y estarán sujetos a la ley.

Se previó la creación y existencia de salas auxiliares del propio Tribunal en las capitales de las entidades federativas. Esto es un principio de descentralización del Tribunal, porque no deja de ser notorio, el que los trabajadores se ven obligados a acudir al Distrito Federal a reclamar sus derechos y a tramitar los juicios. Y no obstante que la reforma es de 1983 y la idea de descentralizar ha abarcado a muchas instituciones, entre otras, el Tribunal Fiscal que ya tiene salas regionales y aún el Tribunal Federal Electoral de creación más reciente (que el de los trabajadores al Servicio del Estado) sea descentralizado y tenga 5 salas regionales. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no ha podido descentralizarse y establecer salas regionales en las capitales de los Estados. Situación que es preocupante, porque se observa de alguna manera, o un olvido o una discriminación en relación a la justicia laboral de los servidores públicos; pues tal parece que no merece la atención presupuestaria para que se establezcan las salas auxiliares regionales, previstas desde 1983 y manteniendo

una situación que a todas luces es injusta en detrimento de los servidores Públicos; que viven en la provincia y tienen que tramitar sus juicios en el Tribunal.

El Tribunal también es competente para resolver los conflictos laborales que se susciten entre los trabajadores de las entidades de la administración pública federal que formen parte del Servicio Bancario Mexicano, ya que sus relaciones laborales se rigen por lo dispuesto en la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 de la Constitución.

Esta fracción XIII bis fue agregada al artículo 123 Apartado B de la Constitución en 1982, con motivo de la expropiación que llevó a cabo el Gobierno Federal de los bancos privados, el día 1º de septiembre de 1982 y con ese motivo se agregó una fracción XIII bis que tenía una redacción diferente a la actual y se expidió la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del artículo 123, Apartado B, que regularía las relaciones entre las instituciones nacionales de crédito, el Banco de México, el Patronato del Ahorro Nacional y sus trabajadores.

La mencionada fracción fue reformada al modificarse a su vez el artículo 28 de la Constitución, con motivo de la autonomía del Banco de México y quedó como sigue:

“XIII bis.-El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.”

Esa modificación apareció en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1993, al privatizarse los 18 bancos múltiples volvieron a regular sus relaciones laborales por el Apartado A del artículo 123 y quedaron bajo el régimen de la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123, únicamente los llamados Bancos de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y el Banco de México.

Para los bancos de desarrollo, que pueden clasificarse de entidades de la administración pública federal, sigue siendo aplicable la fracción XIII bis tantas veces

comentada y su Ley Reglamentaria, así como para el Patronato del Ahorro Nacional y el Banco de México.

No deja de ser criticable el sistema por el cual se declaran aplicables los capítulos 3º, 4º, 7º, 8º y 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en el fondo dan competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos entre dichas entidades y sus trabajadores

3.3.3 JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para resolver los conflictos laborales de instituciones, organismos descentralizados y empresas públicas reguladas por el artículo 123, Apartado A de la Constitución; y la Ley Federal del Trabajo tal es el caso principalmente y por mencionar algunos, de los trabajadores de los organismos descentralizados: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social y de empresas públicas de participación estatal que formaban parte de la administración pública federal, pero de estas últimas cabe decir, que la mayor parte han sido vendidas, liquidadas y disueltas, de tal manera que ya que dan muy pocas.

Es de resaltar, que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos que se susciten con el personal de base del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con el párrafo quinto del artículo 122 de la Ley Burocrática que dice: “Los secretarios de acuerdos, actuarios y el personal administrativo del Tribunal son de base y estarán sujetos a la presente ley; pero los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma serán resueltos por las autoridades federales del trabajo.”

Al hablar este párrafo de las autoridades federales del trabajo, debe entenderse que se trata de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues no existe otra autoridad federal que se encargue de resolver este tipo de conflictos.

3.3.4 JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Si bien es cierto que la fracción XXXI, inciso b), punto 1, del apartado A del artículo 123 constitucional alude a empresas descentralizadas y no propiamente a organismos descentralizados, resulta determinante recordar que el apartado B del mismo precepto, único que puede ser reglamentado por las Legislaturas Locales en lo referente a las relaciones entre los Poderes Locales y sus servidores, es limitativo en su ámbito de aplicación, de lo que se infiere que fuera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un Estado, así como los Ayuntamientos municipales, no es constitucionalmente válido incluir en el régimen burocrático a sujetos ajenos a los enunciados, como los organismos descentralizados que no forman parte del Poder Ejecutivo, porque aun cuando realicen funciones de servicio público, en ningún nivel de gobierno actúan investidos de poder de imperio, y así debe considerarse que sus relaciones laborales escapan a las facultades reglamentadoras de las Legislaturas Locales.

“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. El Tribunal Pleno de esta Corte Constitucional aprobó la tesis número P./J. 16/95 de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, agosto de 1995, página 60, cuyo rubro sostiene “TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.”, del texto de la misma y de las consideraciones de los precedentes que la integran se desprende que un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración

pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sean federal o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva³⁵.”

Sentado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe entenderse por igualdad de razón, que en el ámbito local tampoco integran al Poder Ejecutivo las entidades federativas ni municipales, por lo que ha de establecerse que el organismo, no se encuentra comprendido en el apartado B del artículo 123 constitucional, respecto de sus relaciones de trabajo, dada su naturaleza.

Lo anterior resulta de que las relaciones laborales de un organismo público descentralizado de carácter local, deben regirse por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, porque, atento a la naturaleza de dicho organismo, no pueden incluirse en el apartado B, ni regirse por las leyes de trabajo que para su reglamentación expidan las Legislaturas de los Estados conforme a la facultad establecida en la fracción VI del artículo 116 constitucional, y resultante de varios criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Colegiados de Circuito; al efecto me permito transcribir la siguiente:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.-Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus

³⁵ Jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 2a./J. 3/2000, visible en la página 41, Tomo XI, Enero de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales³⁶.”

Al respecto, es necesario precisar que del análisis conjunto y sistemático de las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, se desprende que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en la materia de trabajo, en general, con apoyo en los artículos 73, fracción X, última parte y 123, apartado A y adicionalmente respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes Federales, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de acuerdo a este último artículo, en su apartado B; en tanto que el artículo 116, fracción VI, al autorizar a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Poderes Locales y sus trabajadores, pero es evidente que sólo pueden expedir leyes reglamentarias

³⁶ Tesis Aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. XXV/98, visible en la pagina 122, Tomo VII, Abril de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

siguiendo, en lo conducente, las bases que establece el apartado B del indicado artículo 123 de la Constitución Federal.

En función de las premisas antes fijadas, debe concluirse que las relaciones laborales del organismo público descentralizado de carácter local, deben regirse por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria, que es la Ley Federal del Trabajo, pues no pueden incluirse en el apartado B, ni regirse por las leyes del trabajo que para su reglamentación expidan las Legislaturas de los Estados, conforme a la facultad establecida en la fracción VI del artículo 116 constitucional.

No es óbice para lo anteriormente razonado, que en el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se señale que sus disposiciones son aplicables, entre otros, a los titulares y trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como que el artículo 14 de la ley de dicho instituto sujete a sus trabajadores a las disposiciones de aquel ordenamiento legal, lo cual, en términos de lo establecido por el artículo 124 de la ley citada, daría lugar a considerar que la competencia para conocer del conflicto laboral de que se trata corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que el mencionado artículo primero fue declarado inconstitucional por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a que indebidamente somete a los organismos públicos descentralizados a la observancia de la ley en comento, declaración de inconstitucionalidad que impide su aplicación al caso.

Al respecto, es oportuno citar la tesis de jurisprudencia que a la letra dice:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ES INCONSTITUCIONAL.-El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión

para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B, del artículo 123 constitucional³⁷.”

Evidentemente, tanto de la ley como de la jurisprudencia, se infiere que por empresa debe entenderse la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no sea con fines de lucro.

Consecuencia de lo anteriormente destacado, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje se declaran competentes para conocer de juicios laborales iniciados en contra de Organismos Públicos Descentralizados; sin entrar al fondo del origen de la demanda laboral.

³⁷ Jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P./J. 1/96, visible en la página 52, Tomo III, febrero 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

CAPITULO 4

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS PLANTEADAS, CON MOTIVO DE LA TERMINACIÓN O CESE DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.

El planteamiento toral del presente trabajo es establecer la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de una demanda laboral en contra de un Organismo público descentralizado; cuando éste cesa a su trabajador con fundamento en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Sobre el particular; cabe destacar, que el régimen de los trabajadores al servicio del Estado, a nivel Constitucional, surge hasta el 05 de diciembre de 1960, en que se reformó la Carta Magna, incorporándose al texto del artículo 123 el Apartado B. Este ordenamiento tenía como titulo el de “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, tal y como se estableció en el capítulo II.

En este sentido se impone aclarar, que la creación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y su incorporación al texto Constitucional, obedeció a la necesidad de brindar al Servidor Publico un marco jurídico de garantías acordes a la especial naturaleza de la función que desempeñan en las distintas actividades del Estado.

Por lo que, con el objeto de proteger en alguna forma a los servidores públicos, se expidieron diversas disposiciones; como el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 5 de noviembre de 1939; y el 5 de diciembre de 1960 en el Diario Oficial se publicó la adición al artículo 123 de la Constitución, mismo que integró el apartado

B conteniendo una auténtica declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y de los antiguos Territorios Federales, que significó el primer reconocimiento a nivel Constitucional de los derechos laborales de los servidores públicos. Sin embargo, esta adición Constitucional limitó expresamente su aplicación a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal y de los antiguos Territorios Federales, conservando al margen, a los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; sin hacer mención a los organismos públicos descentralizados, ni a las empresas de participación estatal.

4.2 DIFERENCIAS ENTRE LOS APARTADOS A Y B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

De lo dispuesto por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, se colige que fue intención del Constituyente establecer una diferencia clara entre el trabajo ordinario y el trabajo burocrático, considerando la naturaleza de la relación que existe en uno y otro, así como la posición de los sujetos que en ella intervienen, pues mientras en el primero rige la libre voluntad de las partes, cuyo contenido puede ser determinado por éstas dentro de los límites protectores que fijan las normas de orden público, tendientes a salvaguardar el equilibrio entre los factores de la producción; en el segundo, la relación nace como consecuencia de un nombramiento, además de que el desempeño de la función no se encuentra sujeta a la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática y del servidor, sino que está predeterminado por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Por ejemplo no puede aceptarse que se restringen los derechos del servidor publico porque no le esta permitido realizar una huelga para conseguir un aumento en sus salarios, pues en términos generales el Estado no es una empresa que persiga fines de lucro sino la satisfacción de los intereses de la sociedad, de tal suerte, si el Estado obtuviera mayores recaudaciones no es para mejorar a su empleados, sino para atender con mayor eficacia los servicios públicos, y tampoco puede admitirse que al trabajador al servicio del Estado goce indebidamente de una prerrogativa que no tiene el empleado al servicio de una empresa

privada, al no poder disminuirse su salario durante la vigencia del presupuesto de egresos respectivo, ya que mientras la remuneración de aquel se fija anualmente en los presupuestos oficiales, la del trabajador particular, se señala en el contrato de trabajo que esta regido por el equilibrio de los factores de la producción; por lo que en el apartado A del precepto, se prevén las reglas que rigen las relaciones de trabajo que se dan en el sector privado; y, el apartado B, regula las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado

Estas notas distintivas y otras procesales que hacen patente la distinción en la tramitación de un juicio laboral ordinario y uno burocrático, como son la autoridad que conoce del asunto, los sujetos que pueden intervenir en el juicio laboral, las prestaciones que se pueden reclamar, los documentos base de la acción, el planteamiento de la litis, las cargas procesales que derivan de dicho planteamiento, entre otras, permiten concluir que la resolución en la que se determine la autoridad competente para conocer de un juicio iniciado en contra de un organismo público descentralizado, es de aquellos actos en el juicio que tienen una ejecución de imposible reparación, cambiando toda la litis del juicio laboral, ya que el efecto que produciría ese consentimiento sería el de que las partes contendientes continuaran en el litigio ante esa autoridad y no ante la que se considere competente, la que si bien tiene las mismas funciones, no aplica la misma ley conforme a la cual debe regirse el procedimiento.

En base a lo anterior es por lo que debe declararse competente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de dicha demanda, ya que al trabajador se le dan por terminados o son cesados los efectos de su nombramiento; figura jurídica que no se encuentra reglamentada en la Ley Federal del Trabajo; ya que en ésta, como se estableció en el capítulo IV, solo existe el contrato de trabajo, ya sea individual o colectivo.

Aunado a lo anterior; el procedimiento que sigue el Organismo público descentralizado para dar por terminados o cesar los efectos del nombramiento de su trabajador es el que se encuentra establecido en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado¹, relacionado con el propio artículo de las Condiciones Generales de Trabajo

¹ 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 un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del

aplicables al Organismo público descentralizado; y que en la mayoría de las ocasiones son las de las dependencias federales, ya que aunque el organismo descentralizado cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios, no tiene Condiciones Generales de Trabajo propias y exclusivas a dicho Organismo, y por tanto se encuentran sujetos a las de la Dependencia Federal de que se trate; y de igual manera la figura jurídica de las Condiciones Generales de Trabajo tampoco se encuentra contemplada en la Ley Federal del Trabajo.

Así también en cuanto a la terminación o cese de los efectos del nombramiento; el Organismo público descentralizado lo realiza con fundamento en cualquiera de las causales establecidas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; por tanto la autoridad jurisdiccional autorizada y competente para aplicar y resolver conforme a dicha Ley lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad a la fracción XII del apartado B del artículo 123 Constitucional.

4.3 CONFLICTO COMPETENCIAL

La problemática surge cuando al trabajador del Organismo público descentralizado, se le dan por terminados los efectos de su nombramiento e interpone la demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y éste se declara incompetente para conocer del asunto, por el simple hecho de tratarse de un Organismo público descentralizado, tomando en consideración lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en diversos criterios jurisprudenciales; que los organismos públicos descentralizados deben regirse por el apartado A, de dicha norma Constitucional, como se aprecia de la siguiente tesis jurisprudencial:

*“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL.
SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A
DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.-Dispone el artículo 116,*

trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales².”

Basándose en el anterior criterio el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje remite la demanda laboral a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje correspondiente, declarándose ésta competente para conocer del asunto; siendo que al conocer ésta autoridad de dicha demanda laboral, va a aplicar únicamente la Ley Federal del Trabajo; y no puede determinar a verdad sabida y buena fe guardada, sí la terminación o cese de los efectos de nombramiento del trabajador se encontró sujeta a derecho o fue injustificado; ya que esa figura jurídica como se ha comentado no existe en la Ley Federal del Trabajo; de tal manera se deja al trabajador

² Tesis Aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. XXV/98, visible en la pagina 122, Tomo VII, Abril de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

cesado en desventaja; ya que durante su relación laboral con el organismo descentralizado se le aplicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no así la Ley Federal del Trabajo.

Por lo que esta inconsistencia entre el texto Constitucional y la extralimitación del texto reglamentario (artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) fue señalada desde sus orígenes por la doctrina nacional. Sin embargo no sería hasta el año de 1996, con la jurisprudencia 1/96 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde pareciera restablecerse aquella coherencia entre normas jurídicas de diferente jerarquía.

Ahora bien, el análisis que sobre las disposiciones transcritas, ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, culminó en la emisión de una jurisprudencia que declara inconstitucional el artículo 1, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, bajo la consideración de que dicho precepto legal es contrario al apartado B, del artículo 123 Constitucional, porque esta disposición Constitucional sólo hace referencia a las relaciones de trabajo con las dependencias de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, sin incluir como objeto de regulación a las Instituciones y organismos públicos descentralizados y sus trabajadores.

El anterior criterio ha sido sustentado por el Alto Tribunal, en la jurisprudencia número P./J.1/96, publicada en la página 52, tomo III, febrero de 1996, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 Constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe

contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la Administración Pública Federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 Constitucional.”

De tal manera que si el artículo 1, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ha sido declarado inconstitucional porque comprende ya a las Instituciones y organismos públicos descentralizados, reflejando así la realidad, ello se traduce en que para que esa disposición legal no se contraponga al apartado B, del artículo 123 Constitucional, es necesario que se reforme éste para que también esté acorde con nuestra realidad y para no dejar que las Instituciones y organismos públicos descentralizados y sus trabajadores, se rijan por disposición de la jurisprudencia, y por la Ley Federal del Trabajo; lo anterior por tratarse de verdaderos trabajadores al servicio del Estado.

En efecto la jurisprudencia de referencia, declara inconstitucional el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indicando entonces que las relaciones laborales en los organismos descentralizados de carácter federal deberán sujetarse a las reglas contenidas en el apartado A del artículo 123 Constitucional; y aunque si bien es cierto este comentario se refiere en principio a organismos descentralizados de carácter

federal, las últimas decisiones de la Suprema Corte indican que el criterio, se hizo extensivo a los organismos descentralizados de carácter estatal.

Por otro lado, es conveniente hacer del conocimiento que existe el criterio jurisprudencial que a la letra dice:

“COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, ATENDIENDO A LA ACCIÓN DEDUCIDA, ES EL COMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE CESE INTENTADA POR UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO CON BASE EN EL ARTÍCULO 46 BIS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Si con fundamento en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un organismo público descentralizado demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que sin su responsabilidad se dé por terminada la relación laboral que lo une con uno de sus trabajadores, la competencia para conocer de ese asunto recae en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, atendiendo a la acción deducida³.”

De la debida interpretación de la tesis transcrita se observa que un Organismo público descentralizado puede demandar la terminación de los efectos del nombramiento de sus trabajadores, siendo el competente para conocer de la misma el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; entonces y de acuerdo a esta tesis, este Tribunal es el competente para conocer de una acción intentada por un organismo descentralizado en contra de sus trabajadores. A mi consideración esta tesis se debe aplicar a contrario sensu; es decir, si un trabajador de un organismo descentralizado, demanda a éste ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; este se debe declarar competente para conocer de la citada demanda

³ Tesis Aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 2a. XCI/99, visible en la pagina 364, Tomo X, Julio de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

laboral; pero por cuestiones políticas y de conveniencia administrativa a los Organismos públicos descentralizados les interesa que la demanda laboral se controvierta ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, ya que de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, el único requisito del patrón para justificar el despido es que debe de dárselo al trabajador por escrito que contenga fecha y causal (es) de la rescisión de trabajo; y al cumplir con ese requisito el patrón; en este caso el Organismo público descentralizado, ya ha justificado el despido. Lo anterior obedece a que en la Ley Federal del Trabajo no se obliga al patrón a realizar procedimiento previo al despido; caso contrario que sucede en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la cual se establece en su artículo 46 bis, el procedimiento a realizar (levantamiento del acta administrativa) para determinar si es procedente o no el cese de un trabajador; así como la solicitud de la terminación de los efectos del nombramiento que establece el artículo 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado⁴.

Atendiendo a lo antes señalado y en el entendido de que durante la relación laboral de un trabajador de un organismo descentralizado se le ha aplicado el apartado B del artículo 123 Constitucional, es por lo que cabe referir que existe el siguiente criterio jurisprudencial:

“COMPETENCIA LABORAL. CONFLICTO ENTRE REGIMENES JURÍDICOS DIVERSOS. DEBE DEFINIRSE EN FAVOR DE LA AUTORIDAD PREVISTA EN EL RÉGIMEN AL QUE ESTUVO SUJETA LA RELACIÓN DE TRABAJO DE LA QUE DERIVA LA DEMANDA RESPECTIVA. Si en un conflicto competencial entre un Tribunal de Arbitraje Municipal y una Junta de Conciliación y Arbitraje, motivado porque ambas autoridades rechazan conocer de la demanda promovida por un trabajador en contra de un ayuntamiento, se demuestra que éste es patrón sustituto de un particular que tenía con

⁴ El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se sigue de la siguiente manera: La Dependencia presentara por escrito su demanda, acompañando el acta administrativa y los documentos a que alude el artículo 46 bis, y demás pruebas que estime pertinentes, corriéndole traslado con copia de la demanda y sus anexos al trabajador demandado, para que dé contestación a la demanda, en un termino de nueve días hábiles, señalando el Tribunal fecha para la celebración de la audiencia de ley.

el actor una relación laboral ordinaria y que, además, éste reclama prestaciones que sólo pueden tener fundamento en la Ley Federal del Trabajo que rigió la prestación de servicios, debe resolverse que es competente la Junta de Conciliación y Arbitraje y no el Tribunal de Arbitraje Municipal, como aparentemente correspondería atendiendo al ente demandado. Ello es así, por respeto a la naturaleza de la relación de trabajo de la que emana el conflicto, pues de lo contrario, existiría el riesgo de que en otro régimen jurídico las prestaciones reclamadas se encuentren limitadas o coartadas, en perjuicio del actor⁵.”

De lo anterior se desprende que no se trata simplemente de discutir si un asunto determinado debe ser conocido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o las Juntas Local o Federal de Conciliación y Arbitraje; sino del régimen jurídico aplicable al trabajador demandante, implicando esto las diversas prestaciones a favor de los trabajadores de esos Organismos públicos descentralizados, las cuales son distintas por razón misma de la diferente naturaleza de las relaciones laborales de los empleados públicos y los privados.

Por tanto si durante toda la relación laboral el trabajador del Organismo público descentralizado, se ha regido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es en base a esta norma a la cual se deberá sujetar al momento en que sea cesado o despedido y por tanto su relación laboral con el Organismo público descentralizado se rige por el apartado B del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria; ya que en base a esta Ley y en base a las Condiciones Generales de Trabajo ha adquirido derechos, prerrogativas y beneficios que en la Ley Federal del Trabajo no se encuentran contemplados. Por tanto no puede determinarse por regla general que los trabajadores de un Organismo público descentralizado se regirán por el Apartado A del artículo 123 Constitucional.

⁵ Tesis Aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 2a.CXXI/96, visible en la pagina 227, Tomo V, Enero de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

De igual manera se deben analizar y estudiar a fondo los convenios o acuerdos de descentralización de esos organismos, ya que de ellos se desprenderá que la descentralización que le dio origen, es una forma de organización administrativa del Estado, y que si bien es cierto el Organismo público descentralizado goza de autonomía, esta es solo para efectos de gestión y para lograr un desarrollo eficaz y eficiente de las funciones que tiene encomendadas para el cumplimiento de sus fines, sin que ello autorice a considerar a estos organismos como entidades al margen del Estado mexicano y menos aun a pisotear los derechos y prerrogativas de los servidores públicos, toda vez que primeramente se debe prever no dañar dichos derechos con la transferencia de los servidores públicos de la federación hacia las entidades federativas, pues dirimir las controversias laborales en un tribunal diferente al que pueda conocer de los conflictos que se plantean con motivo de las relaciones laborales, es abrogar o derogar de un plumazo burocrático sus derechos adquiridos y por los cuales fue creado el apartado B del artículo 123 Constitucional, dañando hondamente a quienes constituyen la base trabajadora de la federación.

Como he referido; al analizarse a fondo los acuerdos de descentralización de dichos Organismos, se observará que en los mismos se establece el régimen laboral que regirá las relaciones laborales entre el Organismo público descentralizado y sus trabajadores, siendo claro que si se establece en el Acuerdo de Descentralización que las relaciones laborales entre el organismo descentralizado y sus trabajadores se regirán por el apartado B del artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria; es lógico que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea el competente para conocer de un juicio laboral en contra de dicho Organismo Descentralizado; ya que la determinación de la competencia es un acto de ejecución irreparable, cuyas consecuencias se verán reflejadas en el laudo que dicte la autoridad jurisdiccional que se haya declarado competente.

Por lo que, si de un conflicto competencial entre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, por la demanda promovida por un trabajador en contra del Organismo público descentralizado de que se trate, se expone que éste es el patrón sustituto de una dependencia que tenia la relación de trabajo; y que además reclama prestaciones que solo pueden tener su fundamento en la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado que rigió la relación laboral, anterior a la descentralización, el competente para conocer la misma lo es la primera de las autoridades mencionadas.

4.4 ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS

A lo anterior y de los subincisos 1, 2 y 3 del inciso b), del apartado A del artículo 123 Constitucional se deben interpretar en conjunto como una triada y no en forma desarticulada y dispersa, y porque su exégesis debe hacerse en concordancia con los artículos 90 y 93 de la Constitución Federal, y con algunos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Respecto de la disposición contenida en el artículo 123 Constitucional, apartado A, inciso b) subinciso 1, se debe indicar en primer término que dicha fracción XXXI dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, pero que es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a diversas ramas industriales y servicios y según el inciso b); a empresas.

La interpretación correcta de este precepto debe hacerse analizando conjuntamente los subincisos 1, 2 y 3 de dicho inciso b), para determinar lo que debe entenderse por empresas; como ya se ha dicho; los tres subincisos empiezan por la palabra “aquellas”, para indicar diversas clases de empresas. El subinciso 1 se refiere a las que administra el Gobierno Federal, el 2 a las que actúan en virtud de un contrato o concesión federal, y el 3 a las que ejecutan trabajos en zonas federales, en las aguas territoriales o en las de la zona económica de la nación. Las tres clases tienen el género común de empresas y en ninguna de ellas se hace referencia a organismos descentralizados; solamente, la número 1 dice que las empresas oficiales pueden ser administradas en forma directa o descentralizada, y no hay razón para interpretar que la forma de administración descentralizada de las empresas comprenda o haga

referencia a los organismos descentralizados, por lo cual éstos no deben identificarse con las empresas.

El mencionado inciso b) se refiere precisamente a empresas, y los tres subincisos citados comprenden diversos tipos de ellas. Ahora bien, la administración pública paraestatal se rige, por disposición Constitucional, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en particular por su título tercero, donde se definen y mencionan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Respecto de los primeros, el artículo 45 dice que son organismos descentralizados las entidades creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma legal que adopten, y el artículo 46 dice que son empresas de participación estatal, entre otras, las sociedades nacionales de crédito y las sociedades de cualquiera otra naturaleza en que el gobierno federal aporte o sea propietario del cincuenta por ciento del capital social, tenga títulos representativos de capital de serie especial o la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o de designar al Director General.

Establecida la distinción jurídica entre organismo descentralizado y empresas se hace notar que hoy en día la Administración Pública Federal no solamente ejerce sus funciones a través de la Administración Pública Centralizada, sino también y, en gran medida, por Instituciones y organismos públicos descentralizados; esto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 89 fracción I, 90 y 93 de la Constitución Federal, los cuales deben interpretarse sistemáticamente con el artículo 123 Constitucional. El artículo 89 fracción I establece que son facultades del Presidente de la República ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. El artículo 90 dispone, en lo conducente, que la administración pública será centralizada y paraestatal, y que la Ley Orgánica que expida el Congreso definirá las bases de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Y el artículo 93 menciona y distingue, los organismos descentralizados federales de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Siendo que, el artículo 90 de la propia Constitución dispone, en lo conducente, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, y que el Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, y que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Lo anterior obedece a que entre las novedades que en años recientes parecen advertirse en la regulación de las relaciones laborales de la burocracia, destacan las variantes que la jurisprudencia ha adoptado en el caso de trabajadores cuyo patrón es un Organismo Descentralizado del Estado. Si bien es cierto que el artículo 123 apartado B de nuestra Carta Magna, estableció claramente que su ámbito de aplicación personal eran los trabajadores que tuvieran como patrón a alguno de los Poderes de la Unión o al Gobierno del Distrito Federal, la ley burocrática al reglamentar este aspecto, amplió en su artículo 1º este campo de aplicación, haciéndolo extensivo también a los organismos descentralizados que tuvieran a su cargo función de servidores públicos, por lo que debe considerarse que cuando la introducción del apartado B del referido precepto Constitucional señala “Poderes de la Unión”, en el caso del Poder Ejecutivo, tal señalamiento no puede interpretarse en sentido restrictivo, pues en virtud de que es unipersonal, ya que se deposita en una sola persona denominada Presidente de la República, se llegaría al absurdo de estimar que no tiene trabajadores.

A su vez el artículo 93 Constitucional dispone en el segundo y último párrafo que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades, y que las Cámaras tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y el resultado de las investigaciones se hará del conocimiento del Ejecutivo Federal.

En los citados artículos 90 y 93 Constitucionales, la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, por lo cual no se debe restringir dicha administración a los órganos que dependen jerárquicamente de sus superiores, los cuales forman la administración centralizada, sino que también forman parte de ella la administración paraestatal, la cual se rige, por mandato Constitucional, por las leyes que expida el Congreso de la Unión, y está integrada conforme al citado artículo 93 Constitucional, por los organismos descentralizados y por las empresas de participación estatal mayoritaria.

De lo anterior se deduce lógicamente que la propia Constitución Federal establece la distinción entre organismos descentralizados y empresas, a pesar de las semejanzas de composición que haya entre ambos, y que el gobierno federal tiene el dominio y el control sobre dichas entidades; así como también lo podemos observar de la tesis jurisprudencial que al efecto reproduzco:

“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL. De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Administración Pública Federal presenta dos formas de existencia: la centralizada y la paraestatal. Las razones del desdoblamiento de la administración pública estriban en la circunstancia de que las atribuciones del poder público se han incrementado con el tiempo, es decir, de un Estado de derecho se ha pasado a un Estado social de derecho, donde el crecimiento de la colectividad y, los problemas y necesidades de ésta, suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto en prestación de servicios como en producción y comercialización de productos. Así, en la década de los ochenta, se llevaron a cabo profundos cambios Constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado y, consecuentemente, la estructura

estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal que incluye, en términos del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros, a los organismos descentralizados, que aun cuando tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central, son parte integrante de la citada administración pública federal, en su faceta paraestatal⁶.”

Ahora bien, de acuerdo a los preceptos antes mencionados, la esfera administrativa del Poder Ejecutivo comprende la administración centralizada y la paraestatal, y el Presidente de la República es la persona en que se deposita el Poder Ejecutivo, y tiene a su cargo intervenir en dicha administración paraestatal; y por consiguiente; un organismo descentralizado forma parte del Poder Ejecutivo; es decir, de la esfera administrativa del Presidente de la República, y su personal de ahí que las relaciones laborales de esos organismos y sus trabajadores, también se deben regir por lo dispuesto en el apartado B, del artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria, toda vez que como se dijo, esos organismos prestan servicios de la Administración Pública y, por ende, es necesario que a sus trabajadores se les reconozca la calidad de trabajadores al servicio del Estado, a fin de que todas las relaciones de trabajo de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, así como de sus Instituciones y organismos públicos descentralizados, se rijan por dicha disposición Constitucional, partiendo de la base de que la propia Carta Magna, distingue entre trabajadores del sector privado y trabajadores al servicio del Estado, por lo que en congruencia con esa hipótesis, es que se les debe contemplar, en el referido apartado B, robusteciendo lo anterior con la anterior tesis jurisprudencial:

*“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES.
AUN CUANDO NO PERTENECEN AL PODER EJECUTIVO
FEDERAL, SÍ FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN*

⁶ Tesis Aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 2a.CCXXXIV/2001, visible en la pagina 370, Tomo XIV, Diciembre de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

PÚBLICA FEDERAL. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P. XCII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 21, que los organismos descentralizados de carácter federal no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, en tanto que son componentes de la administración pública federal, cuyo objeto general es auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones, de lo que deriva que dichos organismos no cuentan con personalidad distinta a la del Estado mexicano, pues forman parte de éste, es decir, necesariamente integran a la entidad política a la que pertenecen (Federación). Lo anterior se corrobora por lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIV, y 79, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se reconoce que la Federación se integra tanto por los Poderes de la Unión como por los entes públicos federales, entre los que se ubican los organismos descentralizados, por lo que estos entes sí forman parte del Estado mexicano, con independencia de que para efectos de las relaciones jurídicas que entablan al seno del orden jurídico nacional estén dotados de una esfera competencial y un patrimonio propios que los distinguen de los demás poderes y organismos paraestatales o autónomos del Estado⁷.”

Para demostrar la dependencia de las entidades paraestatales del Poder Ejecutivo y la intervención que éste tiene en ellos, debe tomarse en cuenta que el artículo 90 Constitucional dispone que las leyes fijarán las bases para la creación de dichas entidades y la intervención que el Ejecutivo tendrá en ellas, y que también es pertinente tomar en consideración lo dispuesto por las leyes relacionadas con esa materia, en el caso en concreto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁷ Tesis Aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 2a. XVI/2002, visible en la pagina 430, Tomo XV, Marzo de 2002, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

Ahora bien los artículos 9, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁸ establecen que a fin de que el Ejecutivo intervenga en las entidades de la administración pública paraestatal éstas se agruparán por sectores y subsectores, considerando el objeto de cada uno de ellos en relación con la esfera de competencia de las Secretarías de Estado; que dicha intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda, la cual fungirá como coordinadora del sector o subsector respectivo y tendrá a su cargo coordinar la programación, presupuestación, operación y evaluación de resultados, así como participar en los órganos de gobierno de dichas entidades.

De los artículos 8, 9, 10, 15, 17, 21, 46 y 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se observa que corresponde a las Secretarías de Estado y a las coordinadoras de sector, establecer políticas de desarrollo para ellos; coordinar su programación y presupuestación y conocer y evaluar los resultados de su operación; que en la extinción de los organismos descentralizados deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, que la ley o el decreto respectivo fijen la forma y términos de su extinción y liquidación; que el director general de dichos organismos será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste por el órgano de gobierno; que los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y que las propias entidades deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional

⁸ Artículo 9.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Artículo 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 49.- La intervención a que se refiere el Artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Artículo 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

de Desarrollo, y a los programas sectoriales y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados, así como el régimen laboral a que se sujetarán sus relaciones de trabajo.

Si bien la administración paraestatal está basada en la descentralización administrativa la cual permite que las entidades paraestatales gocen de autonomía y de libertad para realizar sus funciones, como lo establece el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los artículos a que hice referencia demuestran que a pesar de ello el Presidente de la República, a través de las Secretarías de Estado y de las coordinadoras de sector, tiene una fuerte intervención en dichas entidades, autorizadas por el artículo 90 Constitucional; por lo cual, dichas entidades y en particular los organismos descentralizados conservan una notoria dependencia del Poder Ejecutivo.

Para enfatizar lo anterior cabe señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que la creación de los organismos descentralizados significó una ampliación de la estructura estatal, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, así como que tales organismos, entre otras razones, porque sus fines se identifican con los objetivos de la administración pública centralizada, aplicando así un criterio diverso al contenido en la multicitada tesis P./J. 1/96, como se advierte del criterio siguiente:

“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. ES VALIDO DOTARLOS DE ATRIBUCIONES DE AUTORIDAD DE NATURALEZA ANÁLOGA A LA DE LOS ENTES QUE PERTENECEN A LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA.

Si se toma en consideración que de la interpretación conjunta de lo dispuesto en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se colige que los organismos descentralizados son parte integrante de la administración pública federal en su faceta paraestatal, es evidente que tales organismos pueden y deben ser dotados de facultades de imperio, típicas de las autoridades

centralizadas, por las siguientes razones: a) porque los organismos descentralizados al pertenecer a la administración pública, actúan al lado de los centralizados y, por tanto, esa identidad de calidad les autoriza a desenvolverse de manera similar; y b) porque los fines de los organismos descentralizados, definidos en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (realización de actividades afines a las áreas prioritarias o estratégicas del Estado, prestación de servicios públicos o sociales y obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social), se identifican con los objetivos de la administración centralizada, lo que convierte a ambas formas de administración en centros de intereses que deben estar jurídicamente protegidos para beneficio del bien común y, por ello, deben funcionar paralelamente a los agentes de la administración activa, mediante el otorgamiento y ejercicio de facultades de consulta, decisión, ejecución e imperio; de lo contrario se rompería con el principio de "unidad de poder", conforme al cual las facultades autoritarias del aparato central y de los organismos descentralizados, deben reputarse de igual calidad y del mismo origen⁹."

Entonces es válido afirmar que de una interpretación integral y armónica de la Constitución, los órganos que forman parte de la Administración Pública Federal, sean centralizados o paraestatales, se ubican en la esfera del Poder Ejecutivo Federal.

Los organismos descentralizados pertenecen al Poder Ejecutivo y aunque tienen su propia personalidad jurídica, ésta está sometida a la potestad de aquél, y ambas pueden relacionarse en la forma y términos que establezcan las leyes; porque al pertenecer los citados organismos a la administración del Ejecutivo de la Unión, no pierden su personalidad limitada a su objeto, sino que la conservan como entidades de la administración pública paraestatal, y porque el Ejecutivo Federal está facultado para relacionarse tanto con los órganos de la

⁹ Tesis Aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 2a. CCXXIV/2001, visible en la página 372, Tomo XIV, Diciembre de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

administración centralizada, como con los organismos descentralizados, que le están subordinados de diversas maneras.

Los organismos descentralizados son entes que tienden a satisfacer también necesidades propias de un Estado social de derecho, necesidades que no se circunscriben a la prestación de servicios o la comercialización de productos. El Estado social de derecho se caracteriza no sólo por la rectoría económica del Estado, sino también por la creación de múltiples contrapesos por y para el Estado mismo, mediante la creación de órganos relativa o absolutamente autónomos de los poderes u órganos cuyo potencial gubernativo en cada caso pretende acotarse.

La división o forma de organización interna no implica que dichas estructuras, Constitucionalmente creadas, sean ajenas o dejen de formar parte del órgano al que auxilian. La división sólo está dada en función de las atribuciones que les son conferidas a las estructuras, no de su naturaleza, la cual es eminentemente pública. La actuación de esas estructuras administrativas tiende a la satisfacción de intereses colectivos y se distingue sólo en las materias a que se refiere.

Lo narrado en el presente capítulo, se consolida con el voto particular de la MAGISTRADA LICENCIADA CATALINA PÉREZ BARCENAS, del Decimocuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo y que emitió en el Recurso de Revisión 1754/2006, de fecha 19 de octubre de 2006; el cual se agrega al presente como ANEXO ÚNICO, para su debida consulta (ver fojas 21 a 25).

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El régimen jurídico mexicano en materia laboral, se encuentra contenido en el artículo 123 Constitucional y en las leyes que reglamentan dicho concepto. El texto original del mencionado artículo 123 de la Constitución en su párrafo introductorio, era de una amplitud extraordinaria dando lugar a que la llamada “expansividad”; la cual se convirtió en una de las características del Derecho Mexicano del Trabajo. Así, la doctrina y la jurisprudencia, en una manifestación de la expansividad antes citada, ampliaron el campo de aplicación del Derecho del Trabajo cada vez a un mayor número de trabajadores, cuyos servicios personales por sus especiales características no habían sido objeto de reglamentación laboral, pero los servidores del poder público permanecieron al margen de toda protección Constitucional.

Al expedirse en 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución, se incluyó en su artículo 1º una disposición que establece su aplicación tanto a las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y de los antiguos Territorios Federales, así como a los siguientes organismos: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil, agregando además que dicha aplicación podría hacerse extensiva a otros Organismos descentralizados similares que tengan a su cargo función de servicios públicos. A pesar de lo anterior, dicha aplicación extensiva es limitativa pues los organismos no mencionados en el precepto legal citado y que ya regulaban sus relaciones laborales por el original texto del artículo 123, convertido en apartado A del mismo, continuaron dentro del propio régimen laboral, pudiendo citarse como los más importantes, a Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social y Ferrocarriles Nacionales de México. En congruencia con esta limitación, se ha establecido la práctica de que al crearse nuevos organismos públicos descentralizados se precise en su ley constitutiva (acuerdos o convenios

de descentralización) el régimen laboral que le será aplicable y por otra parte, con posterioridad a la expedición de éstos, se han dictado decretos que incorporaron a algunos organismos públicos descentralizados al régimen de trabajo derivado del apartado B del artículo 123 Constitucional.

SEGUNDA.- Al analizar el tema de los aspectos laborales de los organismos descentralizados, conviene tener presente que de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Federal, la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal; los que, Constitucionalmente forman parte de la Administración Pública Federal y en cumplimiento de sus atribuciones auxilian a su titular; el Ejecutivo Federal, por lo cual no puede afirmarse que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, si la Constitución Federal no lo establece así.

Y de seguirse dando una interpretación restringida y literal de los dispositivos Constitucionales (80, 89 y 90) se llegaría al extremo de aceptar que, por ejemplo, el Consejo de la Judicatura, el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial; los centros y organismos de apoyo, en el Poder Legislativo, estrictamente no forman parte de ninguno de los Poderes y que, en consecuencia, las relaciones de sus trabajadores deberán regirse por el apartado A del artículo 123 Constitucional, aun cuando sus actividades no estén orientadas a la obtención de lucro, sino a la prestación de servicios de orden público.

TERCERA.- No pasa inadvertido que existen tesis de jurisprudencia emitidas por el Poder Judicial de la Federación en el sentido de que los organismos descentralizados se equiparan a las empresas descentralizadas que se señalan en el artículo 123 Constitucional; apartado A, fracción XXXI, Inciso b), subinciso 1, sin embargo, la jurisprudencia no es inmutable, existen innumerables criterios judiciales que durante el transcurso del tiempo han ido cambiando o evolucionando para ser más acordes con el verdadero espíritu del legislador; además, el Constituyente determinó establecer en el artículo 123 Constitucional; apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1; a las empresas descentralizadas, porque en ese momento esa era la necesidad que tenía para legislar en la materia; sin embargo, con el paso

del tiempo el Estado, específicamente el Poder Ejecutivo Federal, ha tenido que resolver situaciones cada vez más complejas, por la propia evolución de la sociedad mexicana, como es la creación de organismos descentralizados sin fines de lucro, que brinden servicios en diversos sectores públicos.

Por lo que el presente trabajo expone la problemática surgida a consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad contenida en la Jurisprudencia 1/96; ya que es una situación particular y especial que merece un estudio profundo; ya que los propios organismos descentralizados expresan clara y precisamente en sus instrumentos jurídicos de creación (acuerdos o convenios de descentralización), cual será el régimen laboral que se les aplicara, y ante tal situación la gran mayoría se someten a la aplicación del apartado B del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.

CUARTA.- La gravedad del problema de la dispersión de normas y del trato desigual para los trabajadores; es lo que sucede cuando se declara competente a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje para conocer de la demanda interpuesta por un trabajador en contra de un Organismo público descentralizado; por lo que cualquier marginación que sufran los trabajadores al servicio de estos Organismos, con motivo de la prestación de su trabajo atenta contra sus derechos adquiridos; ya que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados no están legalmente comprendidas ni en el apartado A, ni en el B del artículo 123 Constitucional. El problema tiene su origen en la Constitución misma, ya que la fracción XXXI del apartado A alude a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada (indirecta) por el Gobierno Federal, pero no comprende propiamente a los organismos descentralizados; en tanto que el apartado B ni siquiera hace mención de ellos.

Toda esta caprichosa situación trae como resultado que los trabajadores de organismos descentralizados estén regulados, unos por el apartado A, con las desventajas que este representa, y otros en el apartado B, con el procedimiento de investigación que este refiere; dejando así al trabajador al servicio de un organismo descentralizado en la incertidumbre

jurídica, ya que para determinadas situaciones laborales se les aplica el apartado B y para despedirlos les aplican el apartado A; del artículo 123 Constitucional.

QUINTA.- Estimo que las decisiones jurisprudenciales adoptadas para determinar que diversos organismos públicos descentralizados deben regir sus relaciones laborales por el apartado A del artículo 123 Constitucional, no son del todo adecuadas, puesto que las hacen consistir en el argumento de que el precepto citado se ubica en el apartado Aludido, así como en el de que dichas entidades son a las que se refiere la fracción XXXI, inciso b, subinciso 1.

SEXTA.- Los organismos descentralizados de los Poderes gozan de autonomía frente a ellos, los organismos descentralizados de la Federación gozan de autonomía frente a ésta; sin embargo, ambos tipos de órganos realizan un servicio para el Estado, por lo que incluso los órganos Constitucionales autónomos se rigen por el apartado B, del artículo 123 Constitucional, siguiendo esta lógica, los organismos descentralizados del Estado, por su propia naturaleza, no prestan un servicio al Estado sino a un órgano desligado del mismo, con lo que queda de manifiesto que el objeto de la descentralización no determina la asignación de los trabajadores del órgano a un apartado u otro del precepto Constitucional mencionado, pues tanto los organismos descentralizados de los Poderes, como los organismos descentralizados de la Federación, prestan un servicio al Estado mexicano.

SÉPTIMA.- En conclusión, las relaciones laborales entre los trabajadores de los organismos descentralizados y el Poder Ejecutivo Federal se regularán por el apartado B, del artículo 123 Constitucional; ya que los organismos descentralizados están creados con base en el derecho público, para desempeñar actividades relacionadas con áreas estratégicas o prioritarias, de servicios públicos, para la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Además de que forman parte de la Administración Pública Federal, lo cual hace que al ser un ente público que realiza funciones públicas no pueda ser considerado como una empresa, por lo que, en todo caso, son las empresas de participación estatal (no los organismos descentralizados) las que encuadran en la definición de empresa a la que se refiere la Suprema Corte.

Lo anterior obedece a que si bien es cierto que la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 Constitucional dispone que las leyes del trabajo se aplicarán a las “Empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal”, también lo es que este hecho no implica que dicho régimen corresponda a las relaciones laborales de los organismos descentralizados con sus trabajadores, toda vez que el término empresa tiene una connotación totalmente distinta a las actividades que desarrollan algunos organismos descentralizados.

Por lo que, es evidente que las empresas a que se refiere la Constitución son las empresas de participación estatal, ya que éstas sí constituyen empresas en estricto sentido; están íntimamente ligadas a cuestiones industriales y económicas y son creadas con base en el derecho privado; toda vez que el trabajo empresarial implica la generación de plusvalía, que es la riqueza que el trabajador produce por encima del costo de operación, además de la permanente actualización de un riesgo para el capital invertido. De esta suerte, el apartado A del artículo 123 Constitucional, prevé normas encaminadas a la adjudicación equitativa de la plusvalía entre patrones y trabajadores y la compensación del riesgo asumido, lo que no sucede en el apartado B, pues el trabajador no genera riqueza.

Por lo que no pueden englobarse a las empresas de participación estatal y a los organismos descentralizados dentro del término empresas descentralizadas, ya que en los artículos 28, párrafo quinto, y 93, párrafos segundo y quinto, de la Constitución Federal, se refieren a cada una de ellas por separado; por lo que mucho menos puede considerarse a las empresas descentralizadas y organismos descentralizados como sinónimos.

OCTAVA.- El apartado A del artículo 123 Constitucional sería aplicable a un organismo descentralizado únicamente si realiza actividades equivalentes a lo que la Constitución llama “de empresa”; es decir, que realice una actividad empresarial, la cual no puede considerarse de ninguna manera como pública, por tanto, dentro del universo de los organismos descentralizados, algunos pueden considerarse como empresas, según las actividades que llevan a cabo, (Petróleos Mexicanos, por ejemplo); por tanto, por empresa debe entenderse alguna actividad que puede ser llevada a cabo por particulares.

NOVENA.- El apartado B del artículo 123 Constitucional sería aplicable cuando el organismo descentralizado respectivo:

a) No realice actividades empresariales;

b) Lleve a cabo funciones de servicio público o social,

c) Lleve a cabo actos de autoridad; lo que sería congruente con el hecho de que los organismos descentralizados no sólo tienen por objeto la realización de actividades económicas por parte del Estado, sino también cumplen funciones de servicio público y social, las cuales no responden al concepto de empresas descentralizadas a que se refiere el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución, en tanto que sus fines no son de lucro y;

d) Cuando la relación laboral con sus trabajadores se haya originado y sustentado en ese apartado.

DÉCIMA.- En virtud de lo expuesto, las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, deberán regirse por el apartado B del artículo 123 Constitucional, al ser parte de la Administración Pública Federal; la cual es parte del Poder Ejecutivo Federal y las relaciones laborales del Poder Ejecutivo Federal y sus trabajadores se rigen por el apartado B del artículo 123 Constitucional; y por tanto el competente para conocer de una demandada laboral interpuesta en contra de un Organismo público descentralizado lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Derecho Burocrático Mexicano**, Décimo Novena Edición, Porrúa, México, 2000.

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Derecho Burocrático Mexicano: Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado**, Tercera Edición Actualizada, Edición, Porrúa, México, 2002.

ACOSTA ROMERO, Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso**, Décimo Séptima Edición Actualizada, Porrúa, México, 2004.

ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. **Reforma a la Ley Federal Trabajo**, Editorial Porrúa, México, 1982.

BAEZ MARTINEZ, Roberto. **Principios Básicos del derecho del trabajo**, Quinta Edición, Editorial P ACSA, México, 1999.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. **Conceptos Básicos del Derecho del Trabajo**, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

BELMARES SANCHEZ, Javier. **Bitácora Laboral y de Seguridad Social**. Editorial Gasca Sicco, 2004.

BOLAÑOS LINARES, Rigel. **Derecho Laboral Burocrático**. Editorial Porrúa, México, 2003.

BORRELL NAVARRO, Miguel. **Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo**, Tercera Edición, Editorial SISTA, México, 1999.

CANTON MOLLER, Miguel. **Derecho Individual del Trabajo Burocrático**, Editorial PAC, México, 2002.

CANTON MOLLER, Miguel. **Lecciones de Derecho Procesal del Trabajo**, Editorial PAC, México, 2000.

DÁVALOS MORALES, José. **Constitución y nuevo derecho del trabajo**, Segunda Edición, Porrúa, México 1991.

DÁVALOS MORALES, José. **Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados**, Tercera Edición, Porrúa, México, 1998.

DÁVALOS MORALES, José. **Derecho del Trabajo I**, Novena Edición, Porrúa, México 1999.

DE BUEN LOZANO, Néstor. **Derecho del Trabajo**, Tomo 1 Octava Edición, Porrúa, México, 1986.

DE BUEN LOZANO, Néstor. **Derecho Procesal del Trabajo**, Segunda Edición, Porrúa, México, 1990.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. **Elementos de Derecho Administrativo I**, Segunda Edición, Editorial Limusa, México, 2000.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. **Elementos de Derecho Administrativo II**, Segunda Edición, Editorial Limusa, México, 2000.

DE LA CUEVA, Mario. **Derecho Mexicano del Trabajo**, Tomo I, Quinta Edición, Porrúa, México, 1972.

DE LA MADRID, Miguel. **La Descentralización de los Servicios de Salud: El caso de México**, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1986.

- DIAZ GONZALEZ Luis Raúl. **Diccionario Jurídico**, Fondo Editorial, México, 2005.
- MARTINEZ MORALES, Rafael. **Derecho Burocrático**, Tomo V, Editorial Harla, México, 2001.
- MARTINEZ URIARTE, Jacqueline. **De la Descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México**, Porrúa, México, 2003.
- MELENDEZ GEORGE, León Magno. **Derecho Burocrático (Incertidumbre Jurídica)**, Editorial Porrúa, México, 2005.
- MORA ROCHA, J. Manuel. **Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático**, Editorial PACSA, México, 1997.
- MORALES PAULIN, Carlos A. **Derecho Burocrático**, Porrúa, México, 1995.
- OJEDA PAULLADA, Pedro. **Actualización en Derecho Burocrático**, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1998.
- OJEDA PAULLADA, Pedro. **Derecho Procesal del Trabajo**, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México 1999.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto. **El Nuevo Federalismo. La Descentralización**, Editorial Porrúa, México, 1988.
- RAMIREZ FONSECA, Francisco. **Suspensión Modificación y Terminación de las Relaciones de Trabajo**, Séptima Edición, Editorial PAC, México, 1999.
- RAMIREZ FONSECA, Francisco. **Condiciones de Trabajo**, Cuarta Edición, Editorial PAC, México, 1997.

REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, **El Derecho Burocrático en México**, Tomo I, Secretaría de Gobernación, México, 2006.

REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, **El Derecho Burocrático en México**, Tomo II, Secretaría de Gobernación, México, 2006.

REY GUANTER, Salvador del, **Descentralización productiva y relaciones laborales: problemática jurídica y actual**, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2001.

REYNOSO CASTILLO, Carlos, **Curso de Derecho Burocrático**, Editorial Porrúa, México, 1999.

TENA RAMIREZ, Felipe, **Leyes Fundamentales de México 1808-1975**, Editorial Porrúa, México, 1983.

TRUEBA URBINA, Alberto. **Artículo 123**, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1943.

TRUEBA URBINA, Alberto. **Legislación federal del trabajo burocrático: comentarios y jurisprudencia, disposiciones complementarias**, Cuadragésima Primera Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 2002.

TRUEBA URBINA, Alberto. **Nuevo Derecho del Trabajo**, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

OTRAS FUENTES

Amparo en Revisión RT.- 89/2006 (RT.- 1754/2006), resolución emitida en fecha 19 de octubre de 2006, por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. (VOTO PARTICULAR); pp. 21-25.

ANEXO ÚNICO

Amparo en Revisión RT.- 89/2006 (RT.-1754/2006), resolución emitida en fecha 19 de octubre de 2006, por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. (VOTO PARTICULAR).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA 4-13

AMPARO EN REVISIÓN RT.- 89/2006
(RT.- 1754/2006)

RECURRENTE: ERNESTO ROSAS LANDA
GÓMEZ

MGDO. RELATOR DE LA MAYORÍA: LIC.
SERGIO PALLARES
Y LARA

SRO. PROYECTISTA: LDA. COPELIA F.
ZAMORAN MARÍN

México, Distrito Federal. Acuerdo del
Decimocuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en
Materia de Trabajo, correspondiente a la sesión de
diecinueve de octubre de dos mil seis.

VISTOS, para resolver los autos del recurso
de revisión número RT.- 89/2006 (RT.- 1754/2006); y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Ernesto Rosas Landa Gómez, por
su propio derecho, mediante escrito presentado el
doce de mayo de dos mil seis en la Oficina de
Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en
Materia de Trabajo en el Distrito Federal, demandó el
amparo y protección de la Justicia Federal contra el
acto de la Junta Especial Número Nueve de la Local de
Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, que hizo

consistir en la resolución de nueve de marzo de dos mil seis, dictado en el juicio labóral 1047/05, promovido por Ernesto Rosas Landa Gómez contra la Secretaría de Salud Federal y otros, acto que consideró violatorio de los artículos 14, 16 y 123 apartado "B" constitucionales.

SEGUNDO.- Previa tramitación del juicio que se registró con el número 772/2006 el Juez Quinto en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, mediante sentencia de seis de julio de dos mil seis negó el amparo al quejoso.

TERCERO.- Contra de esa resolución, Ernesto Rosas Landa Gómez, por su propio derecho, se inconformó e interpuso recurso de revisión, mismo que por razón de turno, tocó conocer a este Decimocuarto Tribunal Colegiado, siendo admitido por auto de veinticinco de agosto de dos mil seis; se registró y formó el toca número R.T.- 89/2006 (RT.- 1754/2006); se dio vista al Agente del Ministerio Público Federal adscrito, quien se abstuvo de intervenir en este recurso, y por auto de treinta del mismo mes y año, se turnaron los autos a la Magistrada relatora para la formulación del proyecto respectivo; siendo relator de la Mayoría el Magistrado Sergio Pallares y Lara; y,

CONSIDERANDO:

I.- La sentencia que se revisa en su parte conducente establece: "...QUINTO. Los conceptos de violación que esgrime el quejoso son fundados pero



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

3

FORMA

RT.- 89/2006
(RT.- 1754/2006)

inoperantes, en atención a las siguientes consideraciones: --- El impetrante de garantías aduce que la autoridad responsable omitió analizar sus manifestaciones vertidas en el escrito inicial de demanda, en las que señala que Servicios de Salud del Distrito Federal, es un organismo público descentralizado creado por vía del Convenio de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Salud para la población abierta del Distrito Federal, el tres de julio de mil novecientos noventa y siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación, y que en el capítulo cuatro resalta, con el Título "Recursos Humanos de los Trabajadores de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que se incorporan al sistema local", que el proceso de descentralización debe garantizar los derechos adquiridos por los trabajadores de dicha secretaría, tales como inamovilidad, catálogo de puestos, escalafón, permutas y otros de índole muy diverso, consagrados en el Apartado "B", del artículo 123 constitucional, su Ley Reglamentaria y las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y sus reformas futuras, comprendiendo las prestaciones genéricas y específicas; así como los mecanismos de actualización salarial y los convenios al respecto, conforme a la Legislación Federal; que la decisión de la Junta del conocimiento al declararse competente, viola la Cláusula Vigésima del Convenio de Coordinación para la descentralización de los Servicios de Salud para la

población abierta del Distrito Federal; que la responsable no analizó los numerales 1 y 7 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud; que no tomó en cuenta el contenido de la tesis de Jurisprudencia bajo el rubro "COMPETENCIA. CASO EN EL QUE LAS RESOLUCIONES RELATIVAS SON DE IMPOSIBLE REPARACIÓN."; que omitió observar que el litigio deriva de un acta de cese, instrumentada con fundamento en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que tampoco observó el contenido de la Jurisprudencia que dice "COMPETENCIA LABORAL, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, ATENDIENDO A LA ACCIÓN DEDUCIDA, ES EL COMPETENTE PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE CESE INTENTADA POR UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO CON BASE EN EL ARTÍCULO 46 BIS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO."; en síntesis, que los agravios provocados por la decisión de la Junta del conocimiento, devienen de la falta de observación al contenido del Convenio para la Descentralización de los Servicios de Salud para la población abierta del Distrito Federal y de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, que son reconocidas para los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. --- En efecto, asiste la razón al quejoso al señalar que la autoridad del conocimiento omitió analizar las cuestiones antes descritas, sin embargo, sus argumentos se tornan inconsistentes para otorgarle la protección



RT.- 89/2006
(RT.- 1754/2006)

constitucional solicitada, cuenta habida que la Junta responsable se ha declarado competente para conocer de un litigio laboral interpuesto en contra del organismo descentralizado denominado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, que no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, pues no tiene por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, sino que en su carácter de unidad auxiliar tiene por finalidad la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Salud del Distrito Federal; ahora bien, el organismo descentralizado demandado tampoco forma parte del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, porque aun cuando realiza funciones de servicio público, no actúa investido de poder de imperio, por lo que ha de establecerse que el organismo de que se trata, no se encuentra comprendido en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, respecto de sus relaciones de trabajo, dada su naturaleza. Así, no existe base jurídica para sostener que le sea aplicable el régimen laboral que regula la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y el Distrito Federal, ni es, por tanto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autoridad a la que debe someterse para dirimir los conflictos de carácter laboral que se susciten entre los organismos descentralizados y sus trabajadores. --- Lo anterior, con independencia de que la demanda se haya interpuesto en contra de otros organismos como

Secretaría de Salud Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Gobierno del Distrito Federal, pues de la lectura integral de la demanda se observa que el quejoso reconoce la relación laboral con el organismo descentralizado denominado Servicios de Salud del Distrito Federal, lo que tampoco es suficiente para reconocerlo dentro del régimen de excepción que implica el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria. --- Es aplicable al caso, la tesis número XXV/98, de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 122, Tomo VII, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a abril de 1998, Novena Época, del rubro y texto siguientes: --- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.- Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por



RT.- 89/2006
(RT.- 1754/2006)

esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales. --- Así como, por analogía, la Jurisprudencia número 2a./J 12/200, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 50, Tomo XI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, febrero de 2000, Novena Época, que dice: --- COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CONOCER DE LA DEMANDA INTERPUESTA POR UN TRABAJADOR EN CONTRA DEL INSTITUTO DE SALUD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.- Conforme a lo establecido en el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Salud en el Estado de Guanajuato, que celebraron el veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis las Secretarías de Salud, de Hacienda y Crédito Público, de

Contraloría y Desarrollo Administrativo, integrantes del Ejecutivo Federal, y el Estado de Guanajuato; y en el Decreto Número 48 emitido por el gobernador del propio Estado el veintidós de noviembre del propio año, al citado organismo público descentralizado, le fueron transferidas las funciones en materia de prestación de servicios de salud, incluyendo los recursos humanos necesarios para ello, disponiéndose que esta entidad es la titular de la nueva relación de trabajo y que a su secretario técnico corresponde nombrar y remover, previo acuerdo del presidente del consejo general, a los servidores públicos adscritos a ella. De ello se sigue que la relación equiparada de los trabajadores dedicados a la prestación de servicios de salud que laboraban tanto para la Secretaría de Salud integrante del Ejecutivo Federal, como para la propia secretaría de carácter local, que fueron transferidos al organismo descentralizado, sufrió una trascendental modificación, pues el régimen jurídico que rige tal vínculo dejó de ser el previsto en los artículos 123, apartado B, en el ámbito federal, y 116, fracción VI, en el ámbito local, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo ahora el diverso régimen previsto en el apartado A del primero de los preceptos antes citados, por lo que, para conocer de los conflictos que se susciten entre el Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato y sus trabajadores, resulta competente la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, en razón de que por la naturaleza de aquel organismo y de las funciones



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA 2-55

9

RT.- 89/2006
(RT.- 1754/2006)

que realiza, no se actualiza alguna de las hipótesis de excepción que surten la competencia federal. No es obstáculo a lo anterior, el que la regulación ordinaria aplicable para regir el vínculo laboral en comento, se constituya por disposiciones de carácter burocrático, bien sea de carácter federal o local, pues de la interpretación de lo dispuesto en los artículos 73, fracción X, última parte; 116, párrafo primero y fracción VI; y, 123, apartados A y B, de la propia Constitución, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado que las relaciones laborales de tal naturaleza se rigen, necesariamente, por el citado apartado A y no por el régimen burocrático, que es de excepción. --- En consecuencia, lo procedente es negar el amparo solicitado por ERNESTO ROSAS LANDA GÓMEZ, sin que éste Juzgado de Distrito advierta queja deficiente que suplir a su favor, en términos del artículo 76 bis, fracción IV, de la Ley de Amparo. --- Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículos 76 a 79, 155, 182, y demás relativos de la Ley de Amparo, es de resolverse y se; --- **R E S U E L V E** --- **ÚNICO**. La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a ERNESTO ROSAS LANDA GÓMEZ, en contra del acto que reclama de la Junta Especial Número Nueve de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. --- **NOTIFÍQUESE; Y PERSONALMENTE A LA QUEJOSA Y TERCEROS PERJUDICADOS...**". (f. 159-161)

II.- El recurrente expresa los siguientes agravios: "...1.- Me causa agravios el quinto

considerando de la sentencia dictada con fecha trece (13) de julio de 2006, al expresar entre otras cosas lo siguiente: --- (transcribe parte). --- Es así que el Juez Quinto de Distrito en Materia de Trabajo omitió el análisis de los conceptos de violación que esgrimí en el juicio de garantías, en específico en los contenidos en el primero y segundo concepto, al omitir analizar que el organismo descentralizado denominado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal cesó los efectos de mi nombramiento en base a una Ley Federal que se encuentra comprendida dentro del Apartado "B" fracción XII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y no obstante que los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal no se encuentre comprendido en el Apartado "B" en mención, este organismo público descentralizado me cesó en base a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. --- Así las cosas sí existe base jurídica para determinar que me es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (tan es así que ya me fue aplicada por los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal al citarme por dicha ley a una acta administrativa y cesarme en base a la misma ley) y que por tanto el competente para conocer del juicio laboral que interpose en contra de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal lo es el Tribunal de Conciliación y Arbitraje; lo anterior con independencia de la tesis número XXV/98 y de la jurisprudencia número 2º/J.12/2000 que el Juzgado de Distrito transcribe en la

RT.- 89/2006
(RT.- 1754/2006)

resolución que se recurre; a lo anterior es aplicable en sentido análogo la tesis de jurisprudencia que a continuación se reproduce: --- JURISPRUDENCIA. ALCANCES DE LA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA MODIFICARLA.- (la transcribe). --- Por lo que el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Trabajo al tener elementos suficientes (y que he mencionado en párrafos anteriores) para determinar que la Junta Especial Número Nueve de la Local de Conciliación y Arbitraje no es la competente para conocer de la demanda laboral que interpuso, omitió analizar los mismo, ya que independientemente de la obligatoriedad de la jurisprudencia, las mismas pueden ser modificadas ya que si un organismo descentralizado cesa los efectos del nombramiento de un trabajador de base, con fundamento en el artículo 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo lógico es que quien conozca de la demanda laboral lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien es la única autoridad jurisdiccional para conocer de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; siendo aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia: --- COMPETENCIA LABORAL. CONFLICTO ENTRE RÉGIMENES JURÍDICOS DIVERSOS. DEBE DEFINIRSE EN FAVOR DE LA AUTORIDAD PREVISTA EN EL REGIMEN AL QUE ESTUVO SUJETA LA RELACIÓN DE TRABAJO DE LA QUE DERIVA LA DEMANDA RESPECTIVA.- (la transcribe). --- 2.- Igualmente me causa agravio el quinto considerando

de la sentencia dictada con fecha trece (13) de julio de 2006, al expresar entre otras cosas lo siguiente: "En efecto, asiste la razón al quejoso al señalar que la autoridad del conocimiento omitió analizar las cuestiones antes descritas, sin embargo, sus argumentos se tornan inconsistentes para otorgarle la protección constitucional solicitada, cuenta habida que la Junta responsable se ha declarado competente para conocer de un litigio laboral interpuesto en contra del organismo descentralizado denominado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal... Así, no existe base jurídica para sostener que le sea aplicable el régimen laboral que regula la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y el Distrito Federal, ni es, por tanto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autoridad a la que debe someterse para dirimir los conflictos de carácter laboral que se susciten entre los organismos descentralizados y sus trabajadores." --- Por lo que el Juzgado de Distrito debió de analizar todos y cada uno de los conceptos de violación que expresé en mi demanda de garantías; en específico el quinto (es decir los fundamentos jurídicos por los cuales fui cesado de mi plaza de base y no solo analizar que demandé a un organismo descentralizado demandado) ya que solo se limitó a realizar una simple apreciación a los criterios de la Corte que en la resolución que se recurre expresa, por lo que entonces el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Trabajo omitió analizar cuál fue el motivo que dio origen a la demanda laboral que inicié y por



tanto ignoró los fundamentos legales por los cuales el organismo descentralizado me cesó de una plaza de base. --- Es así que la Junta Especial Número Nueve de la Local de Conciliación y Arbitraje no podrá determinar si el cese de los efectos de mi nombramiento del cual fui objeto, se realizó conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; ya que fui citado a una acta administrativa y cesado de mi puesto de base en base a dicha ley, ya que al Junta Local sólo puede aplicar y observar lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo y no la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en base a la cual fui cesado de mi plaza de base, insistiendo que quien me aplicó dicha ley, lo fue el propio organismo descentralizado denominado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal; y por tanto el competente para conocer de mi juicio laboral lo es el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; robustece lo anterior la tesis que a continuación transcribo: --- JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. EN LOS JUICIOS TRAMITADOS ANTE ELLAS POR COMPETENCIA SOBREVENIDA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, DEBEN APLICAR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y NO LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PUES DE LO CONTRARIO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DE CARÁCTER FORMAL AL NO EXISTIR SUPLETORIEDAD.- (la transcribe).- Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. --- 3.- Me causa agravio el quinto considerando de la sentencia dictada con fecha trece

(13) de julio del 2006, al expresar entre otras cosas lo siguiente: --- "Es aplicable al caso, la tesis número XXV/98, de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en... Así como, por analogía, la Jurisprudencia número 2a./J 12/200, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación... En consecuencia, lo procedente es negar el amparo solicitado por ERNESTO ROSAS LANDA GÓMEZ..." --- Es así que me causa agravio el que el Juez Quinto de Distrito en Materia de Trabajo, omitiera analizar que me causa un perjuicio de imposible reparación el que se declare competente una Junta Local para que conozca de la demanda laboral que inicié en contra de Servicios de Salud Pública de Distrito Federal y otros, ya que fui cesado por dicho organismo descentralizado en base a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; siendo de imposible reparación, ya que como he manifestado la Junta Local no podrá determinar si el cese de mi plaza de base se realizó en apego al procedimiento establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y el cual se instrumentó en mi contra y como consecuencia del mismo se me cesó de mi plaza de base federal, es decir el organismo público descentralizado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal cesó los efectos de mi nombramiento (figura jurídica que sólo existe en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado); ya que la Junta Local sólo puede observar lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo; siendo aplicable en el



presente agravio la tesis que cuyo rubro y texto es el siguiente: --- COMPETENCIA ENTRE UNA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. LA RESOLUCIÓN QUE LA DIRIME ES DE EJECUCIÓN IRREPARABLE, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- (la transcribe). --- Permitiéndome manifestar que si bien es cierto; el juicio laboral que interpuse lo es contra un organismo público descentralizado; también lo es que dicho organismo cesó los efectos de mi nombramiento de base, con fundamento en el artículo 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; por lo que el Juez de Distrito omitió analizar debidamente el concepto de violación quinto que esgrimí en mi escrito de garantías; al no valorar debidamente que la única autoridad jurisdiccional competente y legitimado para conocer y dirimir controversias que se susciten en base a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lo es el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. --- Por lo anteriormente expresado es por lo que me veo en la necesidad de interponer el presente recurso de revisión en contra de la sentencia dictada con fecha trece (13) de julio de 2006." (f. 5-10)

III.- El estudio de los agravios conduce a determinar lo siguiente:

El recurrente se queja de que el Juez de Distrito le causó agravios, ya que omitió el análisis de sus conceptos de violación, que si se le han aplicado los preceptos contenidos en la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, la autoridad competente para resolver su conflicto laboral debe ser el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; que la Junta Especial Número Nueve de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal no es competente para resolver su asunto, aun cuando así lo señale la jurisprudencia de la Corte, ya que ésta es susceptible de ser modificada.

En el segundo agravio, el actor expresa que el Juez de Distrito indebidamente se limitó a realizar una simple apreciación de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, omitiendo analizar el motivo que dio origen a la demanda laboral, que ignoró los fundamentos legales por los que el organismo descentralizado, Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, que es su contraparte, lo cesó de una plaza de base; que la Junta responsable solamente puede aplicar la Ley Federal del Trabajo, sin que esté en posibilidad de fundamentarse en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte, el Juez de Distrito consideró que los conceptos de violación fueron fundados pero inoperantes, bajo el razonamiento de que los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal son un organismo descentralizado que no forma parte del Ejecutivo del Distrito Federal, pues aunque realiza funciones de servicio público no actúa investido de poder de imperio, por lo que no se encuentra comprendido en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, por lo cual,



no existe base jurídica para sostener que le es aplicable el régimen laboral que regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ni tampoco es competente para resolver el conflicto de trabajo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De acuerdo con los hechos narrados, el Juez de Distrito resolvió con apego a derecho, ya que partió de lo establecido por el criterio jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede consultarse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Torno: VII, Abril de 1998, Tesis: P. XXV/98, página: 122, que dice:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.- Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo

habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales."

Así pues, el régimen laboral correspondiente a los organismos públicos descentralizados, como lo es el organismo denominado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, se regula por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, siendo la autoridad competente para dar solución a esta clase de conflictos la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

Por otra parte, resulta infundada la afirmación de que fue incorrecto que el Juez dictara su resolución con base en criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que lo establecido por las tesis de jurisprudencia de dicho Tribunal Supremo es modificable, ya que de conformidad con el artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establezca



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

19

RT.- 89/2006
(RT.- 1754/2006)

la Corte es obligatoria para los tribunales y juzgados del Poder Judicial de la Federación, los tribunales militares y judiciales del orden común y los tribunales administrativos y del trabajo, jurisprudencia que podrá ser modificada únicamente por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo anterior, en virtud de que los agravios son infundados, debe confirmarse la sentencia recurrida y negarse el amparo solicitado.

Por todo lo antes considerado y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- SE CONFIRMA la sentencia de trece de julio de dos mil seis, dictada por el Juez Quinto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, en el expediente de amparo indirecto 772/2006.

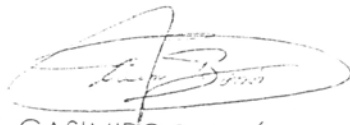
SEGUNDO.- SE NIEGA el amparo solicitado por ERNESTO ROSAS LANDA GÓMEZ, en contra del auto de la Junta Especial Número Nueve de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, de nueve de marzo de dos mil seis, dictado dentro del juicio laboral número 1047/2005, seguido por el hoy recurrente en contra de SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y OTROS.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución; vuelvan los autos a la autoridad responsable; háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este Tribunal; recábese la constancia de engrose de esta sentencia, y, en su oportunidad, archívese el expediente.

ASÍ, por mayoría de votos de los Magistrados, Presidente CASIMIRO BARRÓN TORRES y SERGIO PALLARES Y LARA, contra el voto particular de la Magistrada CATALINA PÉREZ BÁRCENAS, lo resolvió el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Firman los Magistrados Presidente y Relator de la Mayoría, juntamente con la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE



LIC. CASIMIRO BARRÓN TORRES

MAGISTRADO RELATOR DE LA MAYORÍA



LIC. SERGIO PALLARES Y LARA

LA SECRETARIA DE ACUERDOS



LDA. MARÍA ELIZABETH CARREÑO MACAYO



RT.- 89/2006
(RT.- 1754/2006)

Esta foja corresponde a la ejecutoria dictada el día diecinueve de octubre de dos mil seis, en el recurso de revisión número R.T.- 89/2006, (R.T.- 1754/2006) promovido por Ernesto Rosas Landa Gómez, en el que se confirma la sentencia recurrida y niega el amparo a Ernesto Rosas Landa Gómez, por mayoría de votos.- Doy fe.-

La suscrita sostiene en sus términos el proyecto que presentó a la consideración del Pleno de este Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en el que propone revocar la resolución recurrida y amparar al recurrente que literalmente dice:

Los agravios que hace valer el recurrente son fundados.

En efecto, es injustificada la consideración del Juez de Distrito al manifestar que el organismo descentralizado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal no se encuentra comprendido en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como su afirmación en el sentido de que es la Junta Local la competente para conocer del juicio de origen, advirtiéndose de la resolución recurrida que el Juez A quo omitió analizar en su totalidad los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso ahora recurrente, de manera específica los relativos al análisis de las cláusulas décimo octava y vigésima del Convenio de Coordinación para la descentralización de los servicios

de salud para la población abierta del Distrito Federal, de cuyas cláusulas DECIMOCTAVA y VIGÉSIMA se advierte: "En el proceso de descentralización de los servicios de salud deberán garantizarse los derechos adquiridos por los trabajadores de la SSA que se transfieren al Distrito Federal, tales como inamovilidad, catálogo de puestos, escalafón, permutas y otros de índole muy diversa, consagrados en el apartado B del artículo 123 constitucional y su Ley reglamentaria y en las Condiciones Generales de Trabajo de la SSA y en sus reformas futuras, comprendiendo las prestaciones genéricas y específicas, así como los mecanismos vigentes de actualización salarial, y los acuerdos y convenios celebrados sobre el particular con el SNTSA, conforme a la legislación federal."; "VIGÉSIMA.- Se garantizará a los trabajadores el respeto de todos sus derechos, prerrogativas, beneficios y prestaciones contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo, reglamentos y de los actuales acuerdos y prestaciones económicas y los que en el futuro se establezcan en los términos de la legislación federal vigente". De donde se advierte que evidentemente la legislación aplicable es la derivada del artículo 123 apartado "B" constitucional, y en tal virtud corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resolver cualquier cuestión de índole laboral suscitada entre los trabajadores del referido organismo descentralizado.

Asimismo, el Juez omitió analizar lo previsto en los artículos 1º y 7º de las Condiciones Generales de



Trabajo de la Secretaría de Salud, que prevén:

"ART. 1 En el curso del presente instrumento se denominará: A. La Secretaría, a las Unidades Centrales de la Secretaría de Salud, a los Organismos Públicos Descentralizados que prestan sus Servicios de Salud en los Estados, a los Órganos Desconcentrados y en general al conjunto de Instituciones que sean coordinadas y que se encuentren subordinadas a la Secretaría de Salud. Cuando se menciona a la Secretaría, se entenderá que se alude al titular del Organismo Público Descentralizado de que se trate, mismo que se menciona en el párrafo que antecede."

ART. 7 La Relación Jurídica de Trabajo entre el Titular de la Secretaría y los Trabajadores al Servicio de la Secretaría se rige por los siguientes ordenamientos: I.- Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" constitucional, y III.- Las presentes Condiciones, el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y los Acuerdos de Coordinación de los Servicios de Salud. En lo no previsto por los ordenamientos mencionados, se aplicarán supletoriamente: La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, Las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los Principios Generales del Derecho y la Equidad."; por lo que es evidente que al haber laborado el trabajador para el organismo descentralizado denominado Servicios de

Salud Pública del Distrito Federal, la legislación que le es aplicable es la derivada del apartado "B" del artículo 123 constitucional y las leyes que de este apartado emanan, por lo tanto es injustificado que el Juez de Distrito considerara que la autoridad competente era la Junta Local, cuando quien es competente para conocer del conflicto en cuestión lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 315, L/96 que prevé: "COMPETENCIA LABORAL. DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE EL ÓRGANO DESCONCENTRADO DE UNA SECRETARIA DE ESTADO, CON SUS TRABAJADORES, CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. De lo dispuesto por los artículos 123, apartado "B", parte inicial, de la Constitución, 1o., 2o. y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1o., 2o. y 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende que si los organismos federales no son descentralizados, sino desconcentrados y, por tanto, quedan comprendidos dentro de una Secretaría de Estado del Ejecutivo Federal, ha de considerarse que conforme al último de los preceptos invocados, corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conocer de los conflictos laborales en que sea parte alguno de dichos organismos desconcentrados."



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

RT.- 89/2006
(RT.- 1754/2006)

Y en cuanto a la omisión del análisis del cese del trabajador con fundamento en el artículo 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, corresponderá a la autoridad responsable analizar y valorar tal cuestión en el momento procesal oportuno.

MAGISTRADA

LDA. CATALINA PÉREZ BÁRCENAS

La Secretaria Marina Hidalgo Pichardo hace constar que con fecha 23 OCT, 2006 se terminó de engrosar la presente sentencia.- Conste.-
CFZM/MFP/dgc.

RECEBIDA SECRETARIA
FECHA 26-OCT-06
HRS 10:00 hrs