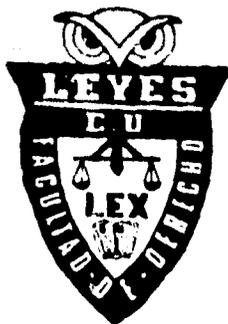


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA**

T B S I S P R O F E S I O N A L

**Que Para Obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

CARMEN RODRIGUEZ GARCIA

México, D. F.

1977



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.

DEDICATORIAS.

A mi madre:

**Ma. de los Angeles García de Rodríguez,
Con cariño y admiración; a quién supo darme el -
apoyo necesario para la culminación de mi carre_
ra profesional.**

A mi padre:

**Marcos Rodríguez García.
Con respeto.**

A mis hermanos:

**Verónica, Miguel Ángel y Marcos.
Con fraternal cariño y gran esperanza en
el futuro.**

A mis sobrinas:

**Verónica y Nadia.
Con cariño.**

A mi abuelo:

**Epigmenio Rodríguez Chavarría.
(In Memoriam)**

A mi abuela:

Carmen García Vda. de Rodríguez.

AL Lic. René Ramón Rosales Hernández.

En reconocimiento a su capacidad profesional, y a su valiosa orientación, - sin la cual, no hubiera sido posible la culminación del presente trabajo.

Al Dr. Alberto Trueba Urbina.

Por su gran labor en favor de los trabajadores mexicanos.

A mis maestros y amigos:

Lic. Miguel Acosta Romero.
L. A. E. Alejandro L. Bonilla Contreras.
Lic. Ezzio del Pino Trujillo.
Sr. Ernesto Ochoa Calderón de la Barca.
Lic. Horacio Carvajal Moreno.
Lic. Fernando Espeleta Roncal.
Sr. Enrique Flores Contreras.
Lic. Javier Coello Trejo.

Con agradecimiento por el apoyo recibido incondicicionalmente.

INTRODUCCION.

INTRODUCCION .

El Derecho Burocrático Laboral de nuestro país es, de acuerdo con el artículo 123 Constitucional, estrictamente materia federal, precisamente por mandato expreso de tal disposición y además, por que involucra tanto a los Poderes de la Unión cuanto de manera específica -y es lo que interesa para el presente trabajo- a la Administración Pública de la Federación.

Desde el punto de vista último del párrafo anterior, parece que no hay duda alguna en relación a su normación jurídica sustantiva, a pesar de la clasificación doctrinal y legal que de aquella -- existe -- en Administración Central o Centralizada y Administración -- Paraestatal--; sin embargo, bien estudiadas las normas constitucionales y la costumbre que se ha venido manifestando en la práctica -- contra derecho--, en el ámbito forense laboral y en su reglamentación, es perceptible que se ha venido a caer en criterios dispares -- y en ocasiones viciosos que hacen necesaria una mayor precisión -- conceptual y legal. Evidenciar estas irregularidades y proponer soluciones es el propósito del presente trabajo, amén de buscar la forma más digna de obtener el título de Licenciado en Derecho.

Seguramente el estudio referido exige de una cantidad mayor de cuartillas de las que integran este pequeño estudio; pero en defecto de ello hemos procurado la mayor claridad posible y la mayor profundidad que son dables a una aspirante a abogada. Espera

mos haber conseguido todo ésto. Si no, solicitamos comprensión y bondad a ustedes, señores miembros de nuestro Sínodo de Exámen Profesional.

Lo expresado en el párrafo precedente justifica -según nuestro parecer-, la estructura del capitulado de esta tesis, pues, según pensamos, no se puede llegar a la precisión antes mencionada sin la comprensión de lo que es la Administración Pública y la Empresa Pública o de Estado, de donde resulta que la Primera Parte de este ensayo condiciona a la Segunda, no obstante ser ambas de materia distinta, lo que, por otro lado, prueba que las ramas del Derecho siempre se encuentran perfectamente articuladas, presentando una imagen unitaria del orden jurídico.

En lo referente a la secuencia decimal, este método es la expresión numérica del llamado deductivo, por lo que manejando dicha formulación numérica se puede armar un cuadro sinóptico-compreensivo de la totalidad de los temas y subtemas tratados en este opúsculo.

No queremos concluir estas líneas sin rendir con ellas un homenaje a nuestra Facultad de Derecho y un reconocimiento a nuestros profesores -todos los de la Facultad- que hicieron posible directa ó indirectamente- nuestra formación profesional.

La Autora.

INDICE

EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA

Primera Parte
La Administración Pública Federal

Capítulo I La Administración Pública.

- 1.1 La Administración Pública - p. 1
- 1.1.1 La Administración Pública en sentido general - p. 3
- 1.1.2 La Administración Pública en sentido específico.
(Ejecutivo Federal: Administración Central y Paraestatal) p. 22
- 1.1.3 A manera de apéndice p. 3

Capítulo II La Empresa Pública

- 2.1 Noción de Empresa Pública. p. 43
- 2.1.1 La Empresa Pública y su connotación económica. p. 44
- 2.1.2 La Empresa Pública y su connotación jurídica. p. 4
- 2.1.2.1 La Empresa Pública puede ser identificada por el acto jurídico que la crea o establece. p. 47
- 2.1.2.2 La Empresa Pública se identifica por la finalidad que persigue. p. 49
- 2.1.2.3 La Empresa Pública se identifica por su titular institucional (participación financiera) p. 60
- 2.1.2.4 La Empresa Pública se identifica por su titular orgánico (Participación Orgánica) p. 59
- 2.1.2.5 Se identifican por el control que sobre ellos ejerce la administración central. p. 54
- 2.1.2.6 Se identifican por el agente gubernamental que toma las decisiones económicas más trascendentales. p. 60

- 2.1.2.7 Se identifica por la omnicomprensión de todas las características señaladas con anterioridad. p.
- 2.2 Organismos Descentralizados. p.
- 2.3 Empresas de Participación Estatal. p.
- 2.4 Fideicomisos Públicos. p.

Segunda Parte

Idea del Derecho del Trabajo Burocrático.

Capítulo I Advenimiento Constitucional del Derecho del Trabajo Burocrático.

- 3.1 Antecedentes reales socioeconómicos de los servidores Públicos. p.
- 3.2 Antecedentes jurídico-positivos del trabajo burocrático. p.
- 3.2.1 El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938. p.
- 3.2.2 El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941. p.
- 3.3 Reforma al artículo 123 Constitucional en el año de 1960. p.

Capítulo II Régimen Jurídico Laboral de la Administración Pública.

- 4.1 El Régimen Jurídico-laboral de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. p.
- 4.2 Régimen Jurídico-laboral de la Administración Pública Paraestatal. p.
- 4.2.1 Empresas de Participación Estatal. p.
- 4.2.1.1 Empresas Mercantiles. p.
- 4.2.1.2 Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones - Auxiliares Nacionales de Crédito. p.

- 4.2.1.2.1 Crítica, p.
- 4.2.1.2.1.1 Desde el punto de vista Constitucional. p.
- 4.2.1.2.1.2 Desde el punto de vista Técnico Legal. p.
- 4.2.1.2.1.3 Desde el punto de vista político. p.
- 4.2.2 Organismos Descentralizados, p.
- 4.2.2.1 Breve Apéndice . p.
- 4.2.3 Fideicomisos Públicos o de Estado. p.

Tercera Parte

Conclusiones

- 5.1 Primera Parte
 - 5.1.1 Capítulo I p. II
 - 5.1.2 Capítulo II p. II
- 5.2 Segunda Parte
 - 5.2.1 Capítulo I p. III
 - 5.2.2. Capítulo II p. III

Bibliografía General

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Capítulo I La Administración Pública

PRIMERA PARTE
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CAPITULO I
LA ADMINISTRACION PUBLICA

El objeto de este trabajo no se podrá conseguir de manera directa e inmediata, sino a través de un estudio previo de conceptos fundamentales con los que se encuentra íntimamente vinculado y a no dudarlo, inevitablemente condicionado.

(1)

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido -- sosteniendo que la relación jurídica-laboral entre la Administración Pública y sus servidores no puede equipararse a la de las empresas privadas y sus trabajadores, porque entre estos se da el fenómeno de la concurrencia de los factores de la producción, lo que implica que las empresas privadas buscan el lucro, en tanto aquellos solamente concurren para hacer posible la generación de servicios o bienes en vista a la satisfacción del -- interés público o social y por tanto, por su propia naturaleza excluye toda posibilidad de lucro.

(2)

El Dr. Alberto Trueba Urbina discrepa sustancialmente de esta -- idea; sin embargo viene a caer en un criterio similar cuando expresa que, sobre todo las empresas del Estado son en el fondo burguesas, precisamente porque a la manera de las privadas buscan el lucro, aunque en la fase final de su actividad derraman sus ganancias en la satisfacción del interés público o social.

(1) Apéndice de Jurisprudencia, 5a. Época. México, 1955, Vol. II, Tesis 451 y 453 p. 875 y s.

(2) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I., p. 39

Como se puede percibir con cierta facilidad, la realidad demuestra que la Administración Pública en su relación con sus servidores tiene y en tal función actúa, una naturaleza distinta a la de la iniciativa privada, amén de las deficiencias y vicios que ha hecho notar recientemente y de manera magistral Luis Pasos (3), por lo que nos vemos en la necesidad de llevar a cabo el estudio previo anunciado en las primeras líneas de estas que vamos escribiendo.

De acuerdo a lo precedente, habremos de estudiar en el presente capítulo las nociones de Administración Pública, en las diversas direcciones que marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El concepto de Administración Pública, parece que se entrega al conocimiento casi de manera espontánea, precisamente porque el fenómeno jurídico-político que entraña lo vivimos todos los hombres cotidianamente y además, como expresión lingüística, oímos hablar de él en todo instante; empero, cuando nos ponemos a meditar acerca de su significado técnico y científico, nos damos cuenta que aquel conocimiento - primigenio es insuficiente, precisamente por la extraordinaria vaguedad con la que se dá y por las deformaciones que suele sufrir en todos los momentos de la realidad vital - social.

Entre los estudiosos de la Administración y ya dentro de un nivel

(3) Cfr. Devaluación en México.

científico, nos encontramos que la concepción de la Administración Pública resulta estar obstaculizada por una variedad extraordinaria de criterios, tendencias doctrinales e ideológicas, etc.

Nos parece que metodológicamente debemos empezar señalando que la Administración, como una realidad de la actividad humana, es anterior a toda forma posible de su meditación, análisis, teorización, y en fin, de su reflexión científica; no obstante, tal actividad no hubiera sido posible si no, desde sus orígenes, se hubieran aplicado principios científicos aprendidos empíricamente por la humanidad, es decir, que si bien en una época remota los hombres no pudieron hacer ciencia por las necesidades de atender, de manera urgente e inaplazable, sus necesidades básicas de supervivencia, no obstante en su diaria actividad tuvieron que obedecer los dictados de la naturaleza, es decir, los principios científicos no conocidos como tales, por los hombres, pero aprendidos empíricamente.

En este sentido aprendieron los hombres a distribuir su tiempo y el consumo de sus satisfactores, así como a distribuirse adecuadamente en sus labores colectivas. Esto es ya una forma rudimentaria de la Administración.

La Administración, pues, en un sentido real de actividad es una técnica en el sentido más puro del término; mas cuando ésta es elevada por los hombres al nivel de las preocupaciones teóricas y de los análisis y estudios científicos, aparece lo que se denomina Teoría de la Administración.

tración y Ciencia de la Administración, todo lo cual implica hacer algunas reflexiones de profundo alcance.

La Administración como técnica, como teoría y como ciencia acusa diferentes significados, según hemos advertido en líneas anteriores. Como técnica es una actividad humana que toma en consideración principios científicos. Como teoría se busca algunas explicaciones a la técnica de la Administración y como ciencia se pretende descubrir los principios científicos o "leyes" rectoras de la técnica Administrativa, o en otros --- términos, la técnica administrativa es el objeto de meditación, análisis e investigación de la teoría y de la ciencia administrativa .

Ya hemos dicho, que la Administración en las diversas acepciones que tiene, conlleva ineluctablemente la idea de organización y de finalidad, pues ambas, -administración y organización- se explican a través de la "Finalidad".

En efecto, estas nociones se hayan constantes aún en el concepto vulgar de la Administración, es decir,

como una ordenación de bienes materiales
y económicos, como la atención de negocios, el cuidado de los bienes y hacienda,
(4)
como acción dirigida a un fin.

Reyes Ponce pretende sintetizar algunas ideas similares a las de la transcripción que antecede, cuando escribe que la "Administración es la técnica de la coordinación", pues, no cabe duda, la coordinación sólo
(5)

(4) López Basilio, Horacio. Elementos de Administración, p. 25

(5) Reyes Ponce. Administración de Empresas, Teoría y Práctica, p.27

tración y Ciencia de la Administración, todo lo cual implica hacer algunas reflexiones de profundo alcance.

La Administración como técnica, como teoría y como ciencia acusa diferentes significados, según hemos advertido en líneas anteriores. Como técnica es una actividad humana que toma en consideración principios científicos. Como teoría se busca algunas explicaciones a la técnica de la Administración y como ciencia se pretende descubrir los principios científicos o "leyes" rectoras de la técnica Administrativa, o en otros --- términos, la técnica administrativa es el objeto de meditación, análisis e investigación de la teoría y de la ciencia administrativa .

Ya hemos dicho, que la Administración en las diversas acepciones que tiene, conlleva ineluctablemente la idea de organización y de finalidad, pues ambas, -administración y organización- se explican a través de la - "Finalidad".

En efecto, estas nociones se hayan constantes aún en el concepto vulgar de la Administración, es decir,

como una ordenación de bienes materiales
y económicos, como la atención de nego--
cios, el cuidado de los bienes y hacienda,
(4)
como acción dirigida a un fin.

Reyes Ponce pretende sintetizar algunas ideas similares a las de la transcripción que antecede, cuando escribe que la "Administración es la técnica de la coordinación",⁽⁵⁾ pues, no cabe duda, la coordinación sólo

(4) López Basilio, Horacio. Elementos de Administración, p. 25

(5) Reyes Ponce. Administración de Empresas, Teoría y Práctica, p.27

es posible cuando hay elementos materiales, inmateriales y humanos - que coordinar y en vista de una finalidad específica.

El conjunto de elementos objeto de coordinación, son de diversa índole, lo que desde el punto de vista de su materia de estudio, implica la concurrencia de una multitud de disciplinas científicas, de donde de colegimos que la Administración es una técnica multidisciplinaria, de coordinación, de elementos materiales, inmateriales y humanos en la búsqueda permanente de la condiciones ideales que hagan posible -- los fines de una empresa dada.

En el desenvolvimiento de la Administración, percibimos la diferenciación que va sufriendo hasta escindirse, primeramente en Privada y Pública y en la actualidad, incluso, según diversos autores ⁽⁶⁾ además en Social.

Se ha sostenido que la Administración Privada responde a la idea de "particularidad" en relación con los bienes personales de cada uno de los componenetes del conglomerado social, y que la Administración Pública tiene como trasfondo la idea de "generalidad" en relación con los bienes en común y pro-indiviso del grupo, es decir, que ésta Administración organiza los diferentes elementos que son de todos los miembros de un cierto conglomerado social, en vista de la realización de ciertos fines en beneficio de éste, lo que implica un fenómeno de retroalimentación, es decir, que el conglomerado social nutre a la Adminis-

(6) Cfr. Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo; Cueva, Mario de la, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo y Derecho Mexicano del Trabajo, etc.

tración Pública con el conjunto total de elementos materiales, inmateriales y humanos para que pueda funcionar, al mismo tiempo que le plantea un conjunto innumérico de necesidades de diversa índole, mismas que van a determinar la finalidad inmediata de la propia Administración Pública.

Discriminar las diversas formas que adopta la Administración, para lograr precisar lo que son la Administración Privada, Pública e incluso, con el lenguaje de hoy día, Social, no obstante la breve descripción que hemos intentado en los párrafos anteriores, no resulta fácil, - antes bien están presentes en cúmulo de graves dificultades. Se ha pretendido distinguir éstas formas de la Administración sobre todo las calificadas de Privada y Pública, atendiendo a diversos criterios, que expone suscintamente Reyes Ponce en los siguientes términos:

I - La Naturaleza del Organo - En virtud de éste criterio se califica como Público al Organo y a la Administración, cuando éste actúe en su carácter de autoridad soberano. Así también la calificación de Privado cuando la actividad que se realice nada signifique acto de autoridad, aún cuando eventualmente pudiera estar presente - un órgano del Estado, pero sin ejercer su

autoridad, es decir, solamente cuando realice actos de gestión.⁽⁷⁾

La explicación que ha hecho Reyes Ponce del criterio que antecede, exige conocimiento previo del concepto vertebral de su exposición, a saber: El acto de autoridad.

El Doctor Ignacio Burgoa⁽⁸⁾ delinea el concepto de acto de autoridad, como aquel acto jurídico del Estado que se manifiesta a través de sus órganos y agentes específicos, susceptible de alterar, crear o extinguir una o varias situaciones, sean concretas o abstractas, particulares o generales, etc.,

Existe no obstante, para calificar de acto de autoridad una cierta actuación del Estado, como condición que ésta se produzca como consecuencia de ciertas facultades de decisión y ejecución otorgadas por el orden jurídico a tales órganos del Estado, es decir, que encuentre su fundamento en la soberanía o poder de mando del Estado.

Por otro lado, las características del acto de autoridad, según en seña el propio maestro Burgoa, son: "unilateralidad, imperatividad, - - coercibilidad y competencia constitucional del órgano que lo produce".⁽⁹⁾

2 - El fin del Organó y de la Administración.- Este criterio se basa en la clasificación Romana del Derecho, conocida como Doctrina del Interés en Juego, según la --

(7) Reyes Ponce. ob. cit., p. 34

(8) Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo, 176 y ss.

(9) Idem.

cual es Derecho Público aquel que mira por las cosas del Estado y Derecho Privado aquel que solo atiende a la utilidad de los particulares.⁽¹⁰⁾

El propio Reyes Ponce⁽¹¹⁾ admite la posibilidad de un criterio formal, a saber: la fuente jurídica inmediata de la que deriva la administración que se pretenda calificar, así el acto o actuación y el órgano que lo produce serán calificados de Públicos, cuando en virtud de la ley en que se fundan, imponga a tal órgano la obligación de -- realizar actos públicos, es decir, actos de autoridad, los que se --- caracterizan, según lo dejamos expuesto, por su unilateralidad, imperatividad y coercibilidad, en cambio cuando la ley admite la posibilidad de una convención o acuerdo de voluntades, bien entre particula-- res o bien entre éstos y un órgano del Estado, es evidente que se -- dan características diferentes y contrarias a las del acto de autoridad, es decir, que en este caso el acto será sinalagmático o plurilateral, - no imperativo, incoercible y, desde luego, sí legítimo, porque estamos partiendo de que se trata de actos jurídicos, los que no pueden serlo - si son contrarios a Derecho.

Independientemente del criterio que se adopte, estamos ya en la posibilidad de comprender con mayor conocimiento de causa, habiéndonos despojado un mucho quizás, de nociones empíricas, que la Adminis

(10) Reyes Ponce, ob. cit., p. 35

(11) Ibidem, p. 36

tración se clasifica en Administración Privada y Administración Pública, admitiendo sin extrañeza, que existe la posibilidad actual, según algunas corrientes de la Economía, de la Sociología y del Derecho fundamentalmente, de hablar de una Administración Social.

Para el Derecho Administrativo, explica Serra Rojas,

la Administración Pública, es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción del interés público con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos -- idóneos o con el uso en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares. (12)

En la noción anterior encontramos que el autor presupone tres nociones fundamentales, mismas que pasamos a analizar brevemente de la siguiente forma:

a) La Estructura y Organización del Poder Ejecutivo - La Administración Pública implica una previa estructuración del poder Público y más concretamente, del Ejecutivo, el cual organiza a un conjunto de elementos materiales, inmateriales y humanos de manera institucional, en beneficio

(12) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Pág. 47.

de la colectividad, esto quiere decir, que la Administración requiere tanto de recursos materiales, incluidos dentro de éstos los económicos, y de personal debidamente capacitado para el desempeño de la función o labor específica que le corresponde dentro de la Administración.

b) La Función que le Compete al Ejecutivo en Razón de la División de Poderes. - Desde luego al Poder Ejecutivo le corresponde un aspecto de la vida institucional del Estado, pues, es bien sabido que la totalidad es absorbida por los tres poderes del Estado. De ésta manera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una cierta división de poderes, que dá lugar a lo que se conoce con el nombre de competencia constitucional de los órganos del Estado. Esa competencia se caracteriza por ser, para el Ejecutivo y el Judicial, un conjunto de facultades y deberes que expresamente les ha otorgado la Constitución, por lo que todos los autores mexicanos están de acuerdo en que el sistema competencial constitucional de México, responde a un sistema de facultades expresas propio de un Estado de Derecho. Por lo que se refiere al Poder Legislativo, éste en principio, se rige también por facultades expresas; sin embargo, es el único poder del Estado Mexicano que goza de facultades implícitas, según lo establece el Artículo 73 fracción XXX Constitucional.

Como es claro, pues, la Administración Pública, ejercida por

el Ejecutivo Federal, se circunscribe al conjunto de facultades expresas en las que se halla inmerso el Ejecutivo Federal, en unión de la exigencia contenida en el Artículo 16 de la propia Constitución, que constituyen los principios de legitimidad y legalidad que caracterizan a la Administración Pública de nuestro país.

c) Sentido Finalista de la Administración Pública. - El Origen de la justificación de la Administración Pública se haya en la finalidad que persigue, la cual tiene por contenido el beneficio de la colectividad y con él, el aseguramiento del interés institucional del Estado.

Ahora si, en un intento de resumir los conceptos anteriores, podemos decir que para el Doctor Andrés Serra Rojas la Administración Pública es el conjunto de personas e instituciones que cuentan con un patrimonio propio y adecuado, con un personal capacitado y un conjunto de facultades que expresamente le ha otorgado la Constitución, para buscar la realización de una finalidad de beneficio colectivo e interés estatal. La Administración Pública es, en consecuencia, una forma jurídica de buscar la realización de fines colectivos, lo que explica que se caracterice por su legitimidad, legalidad, funcionamiento general y continuo, todo lo cual garantizado por la fuerza coercitiva del Estado.

El Dr. Trueba Urbina considera que la Administración es el:

Conjunto de elementos que componen al

Poder Ejecutivo, sus funcionarios, - -

agentes de órganos, sus empleados, así como las funciones que se les encomiendan a éstos, por la realización de la fuerza pública en el orden administrativo.

En la noción que entrega en su obra el Doctor Trueba Urbina, destaca de manera preeminente dos características fundamentales:

a) La noción es de carácter estructural, es decir, que hace referencia a los elementos que componen o constituyen al Poder Ejecutivo, lo que está señalando ya, de por sí, el camino necesario que se habrá de recorrer para comprender lo que es la Administración Pública, es decir, la necesidad de analizar el conjunto de órganos que lo integran, a través de sus diversas vinculaciones y niveles de actuación, decisión y ejecución.

Parece que desde este punto de vista, la Administración Pública, es al mismo tiempo conjunto de elementos u órganos que lo componen, vínculos, niveles de actuación, relaciones entre sí y funcionamiento, todo amalgamado en una trabazón indisoluble, armónica y permanentemente dinámica.

b) La noción de Trueba Urbina es, desde otro ángulo profundamente funcionalista, pues la actividad administrativa en sí misma es una "función" del Poder Ejecutivo, es decir, que desde este punto de vista se puede hablar de Administración Pública como noción subjetiva, o en otros términos, como identificada con el Poder Ejecutivo.

Quizás convenga insistir un poco más en que, tanto el pensamiento administrativo de Trueba Urbina como la noción de Serra Rojas, están

implícitamente vinculadas, siempre de manera necesaria, con la teoría de la División de Poderes, sólo que expliquemos de que manera: el poder de mando del Estado Mexicano, por disposición expresa de los artículos 49, 80 y siguientes Constitucionales, lo dividen en Legislativo, Ejecutivo y Jurisdiccional, estableciendo en el desenvolvimiento de la teoría a partir del artículo 80 antes mencionado, un sistema que Gabino Fraga⁽¹⁴⁾ denomina de Temperamentos en las relaciones de tales poderes, es decir, que existe una cierta colaboración entre los Poderes del Estado.

Todo esto insinúa lo que ya otros autores⁽¹⁵⁾ vienen sosteniendo, en el sentido de que realmente no existe la División de Poderes, porque ello implicaría la destrucción del Poder de mando del Estado, lo cual produciría el desmoronamiento del Estado mismo. En realidad se trata de la existencia de un solo poder de mando del Estado, el cual cuenta con tres vertientes de actuación -Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional entre quienes distribuyen funciones específicas y establece las reglas de sus relaciones y colaboraciones, o sea, que estamos en presencia más bien, si se quiere seguir hablando de división, exclusivamente de funciones.

Según dejamos expuesto, diversos autores sostienen la no existencia de la División de Poderes y en cambio admiten la división -entiéndase distribución de funciones; sin embargo, Hans Kelsen⁽¹⁶⁾ va más lejos

(14) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Pág. 62

(15) Aurora Arnaíz Amigo; Ignacio Burgoa; Louis Althousser, Daniel Moreno.

(16) Kelsen, Hans. Teoría General del Estado.

pués con todo rigorismo lógico ataca la Teoría de la División en cualquiera de sus modalidades, sea de poderes o de funciones.

Para éste autor el acto jurídico permanente es la "creación y "re-creación" (17) del Derecho, que consiste en un desenvolvimiento dinámico del orden jurídico, que va desde un momento general - surgimiento de la ley - a un momento específico - ejecución de la Ley-, de donde resulta la inexistencia de los poderes y además, con mayor rigor científico, en última instancia todo se reduce a ejecución.

En efecto, desde el punto de vista Kelseniano, la celebración de un contrato, de un tratado Internacional, la resolución jurisdiccional o administrativa, es simplemente ejecución de una ley, como la creación de ésta es ejecución de la Constitución y ésta a su vez, ejecución de la "norma hipotética fundamental". Como se ve con claridad, para Kelsen solamente existe en el universo jurídico el acto ejecutivo que, la Doctrina Tradicional y más extendida en el mundo denomina Administrativo.

Desde un punto de vista general tiene razón Kelsen, pués está implicando en la noción de administrativo público, la actuación de todo el aparato estatal en beneficio de la colectividad; pero es posible pensar en la Administración Pública como algo más específico, tal como lo hacen los autores que hemos venido citando es decir, como aquella actividad multidisciplinaria que desarrolla mediante la organización de elementos materiales, inmateriales y humanos, el Poder Ejecutivo, siempre de --

(17) Kunz, Joseph L. La Teoría Pura del Derecho, p. 72

manera permanente y sistemática en beneficio de la colectividad.

De acuerdo en la forma en que hemos venido desarrollando el presente capítulo, nos corresponde, metodológicamente, pasar ahora a señalar las "constantes" habidas en las definiciones, conceptos y corrientes doctrinarias que hemos dejado expuestos:

a) La Administración Pública es una función del Estado, debidamente sistematizada.

b) Encuentra su fundamento jurídico en normas constitucionales de carácter imperativo.

c) Tiende a organizar y dirigir un conjunto de elementos materiales, inmateriales y humanos, en beneficio de la colectividad y del interés estatal.

d) Cuenta además, para el caso de que se oponga a ella algún obstáculo, con cierta fuerza coercitiva que garantiza su eficacia y la realización de sus fines.

e) En suma, la Administración Pública implica el sentido del verbo administrar, -Ad-ministrar- o sea, una intención traducida en conducta en beneficio de la colectividad.

1.1.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN SENTIDO GENERAL

Cuando en líneas anteriores hicimos referencia a Hans Kelsen, preparábamos ya el camino para este renglón, pues resulta claro que la --- Administración Publica entendida en el sentido primario del verbo adminis

trar, conlleva la idea de aplicar la acción de gobierno en beneficio de la colectividad,

Ahora bien, se gobierna a través de la ley, de la función específica de los jueces y de la actuación del Ejecutivo, es decir, que gobernar implica la unidad del Estado en su actividad rectora de sí mismo y en consecuencia, del elemento vivo y por tanto real que le subyace, a saber: la población. Esto se comprenderá mejor si nos percatamos que gobernar lo mismo significa una autorirección y consecuentemente autotmando del propio Estado, que dirección y mando de la población que lo constituye, de donde resulta que la Administración Pública en sentido general, denota la actuación de los llamados tres poderes del Estado, que solamente son tres vertientes del poder de mando estatal. Esto último es verdaderamente significativo, pues la Administración Pública entendida en el sentido amplio que venimos manejando, responde a la idea de un solo poder del Estado que gobierna y administra con criterio unitario a una realidad unitaria también, que es el propio Estado, en efecto, los órganos supremos Legislativo, Ejecutivo y Jurisdiccional llevan a cabo en sentido dinámico- la Administración Pública, respondiendo a una división del trabajo, lo que sugiere sin más trámite, esferas de especialidad, que dicho en otros términos, resulta ser que la Administración Pública se clasifica para su práctica y eficacia, en especialidades, las cuales serán Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional, por lo que en este terreno general es lícito hablar de administrar leyes a una población, -

ad-ministrar bienes y servicios a un conglomerado y ad-ministrar justicia para los casos de infracción a las leyes.

Así pues, ad-ministrar significa en términos generales proporcionar algo a alguien, de donde se proporciona gobierno a través de leyes, bienes y servicios y justicia a una población. Tal es el sentido lato de Administración Pública.

Esta noción general de la Administración Pública es aplicable con el mayor rigor a los sistemas absolutistas del pasado, que hacían confluir en el monarca las facultades de dictar las leyes, administrar e impartir justicia, que con el tiempo el insigne Barón de Montesquieu había de fustigar con su Espíritu de las Leyes. A partir de esta obra fundamental de la teoría política, la noción de administración Pública se restringe, en un sentido más técnico a la actividad de llamado Poder Ejecutivo, que es la noción que con tal calificativo se conoce en nuestros días.

1.1.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN SENTIDO ESPECIFICO (Ejecutivo Federal; Administración Central y Paraestatal.)

La Administración Pública Federal se integra de Administración Centralizada y Paraestatal.⁽¹⁸⁾ Aquella se constituye de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Esta de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones

(18) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

cionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos de Estado, conocidos también como públicos; sin embargo, cabe algunas aclaraciones pertinentes de una y otra.

José Francisco Ruiz Massieu ha escrito al comentar el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública:

El espectro de la Administración centralizada no se delimita sólo con los dos tipos de unidades a los que se refiere este artículo (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), sino que es preciso acudir a otros artículos de la propia Ley y aún a los de otros cuerpos legales. Así, la Administración centralizada está formada por la Procuraduría General de la República, cuyas funciones se precisan en la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal; por el Estado Mayor a que se refiere la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal regulada por su propia Ley Orgánica (19)

Más adelante precisa el autor, que en lo que toca a estas dependencias del Ejecutivo y que no son Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos,

. . . la misma ley, en su artículo 8o., establece que existirán unidades dependientes directamente del Poder Ejecutivo (por lo que) debe interpretarse que forman parte de la Ad--

(19) Nueva Administración Pública, , p. 34

ministración centralizada pero no de las Secretarías o Departamentos Administrativos. (20)

En idéntico sentido se expresa de los organismos desconcentrados, ". . . que poseen autonomía técnica dentro del Gobierno Federal" (21); sin embargo, no estamos de acuerdo con esta apreciación, que por todo concepto es muy respetable. En efecto, no se debe olvidar que la desconcentración administrativa, con todo y presuponer en su más íntima naturaleza o esencia jurídica, la llamada "autonomía técnica", en cambio carece de "autonomía orgánica", pues queda inmersa dentro del sistema de jerarquía que nutre a la Administración central, es decir, que siempre estará ubicada dentro de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, por ejemplo: cualquier "Comisión Administrativa" estará -- enmarcada dentro de la Secretaría del ramo al que corresponda. Otro -- ejemplo serían las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito.-

Con excepción de esta discrepancia, estamos de acuerdo con el criterio de Ruiz Massieu, pues en efecto la Administración central se integra por tres tipos de unidades: las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y por las dependencias directas del Ejecutivo que ni son Secretarías ni Departamentos, sino simplemente dependencias directas del Ejecutivo.

Por lo que se refiere a la Administración paraestatal, ésta, según lo hemos señalado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

(20) Idem.

(21) Idem.

la integra con los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos o de Estado y por las instituciones nacionales tanto de crédito, auxiliares de crédito, cuanto nacionales de seguros y fianzas.

Nosotros consideramos que dicha administración únicamente se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, pues resulta que las llamadas instituciones "nacionales" de crédito, auxiliares de crédito y de fianzas y seguros son, en todo rigor científico, empresas mercantiles (todas son sociedades Anónimas o Sociedades Anónimas de capital variable) manejadas por el Estado, lo que hace que se ubiquen, insistimos, científica y técnicamente, dentro de la noción de empresas de participación estatal.

1.1.3 A MANERA DE APENDICE

Se ha venido sosteniendo en el foro mexicano, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal únicamente regula las relaciones entre la llamada Administración paraestatal y la Administración Central. No estamos de acuerdo con este criterio, pues la realidad es que la Administración Pública es única y le corresponde por mandato constitucional al titular del Poder Ejecutivo. Lo que sucede es que, por razones técnicas de un mejor funcionamiento de la administración y por razones científicas -jurídicas, dicha Administración Pública se ha clasificado tanto en la doctrina universal y mexicana de Derecho Administrativo, cuanto en la legislación (en aquella antes que en ésta) en central y paraestatal, sin que ello signifique de ninguna manera o presuponga, que se trata en reali

dad de dos tipos de administración diferentes esencialmente, aún cuando la paraestatal goza de cierta autonomía técnica y orgánica, que se explica por la necesidad de mayor eficacia práctica. Todo esto es tan cierto -- que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de nuestro -- país sienta las bases de la sectorización de la mencionada administración paraestatal, coordinado cada sector por la Secretaría del ramo al que -- correspondan las instituciones paraestatales.

A este propósito cabe citar el siguiente texto:

En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal (Secretarías y - Departamentos) se constituyen en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de la política a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar - los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se -- ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo. (22)

Si fueran administraciones diferentes como malévolutamente se pretende en el foro mexicano, ¿ cómo podría funcionar la sectorización que - con base en dicha Ley Orgánica se establece y que se desarrolla a partir

(22) Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

del 17 de enero último, empezó a funcionar en virtud del acuerdo administrativo correspondiente? Esto sería imposible. Ambas formas de administración solamente son dos aspectos de la Administración Pública mexicana, que es única e indivisible.

Capítulo II La Empresa Pública

CAPITULO II

LA EMPRESA PUBLICA

2.1 Noción de Empresa Pública.

La tendencia socializante en el mundo jurídico-económico de nuestro tiempo, ha dado lugar a que el Estado sea cada vez más intervencionista. Esto ha importado una evolución de la empresa desde el punto de vista de las ideas económicas que la han nutrido, así,

En un principio y de una manera exclusiva, dominó la idea de la empresa privada- según ha escrito Serra Rojas la que fue gobernada por los principios del liberalismo del siglo XIX. Más tarde la empresa privada se liga al auge del capitalismo de tendencia monopolizadora, hasta que, finalmente, en el segundo cuarto de este siglo, el Estado empieza a ejercer una influencia mayor sobre las empresas, hasta el advenimiento de la empresa pública. El Estado acaba por convertirse entre indecisiones y vacilaciones- en promotor de una economía dirigida que da paso a nuevas formas de intervención del Estado en el proceso de la producción. (23)

Este panorama ha llevado a afirmar a Alfonso Nava Negrete: -----

"Un nuevo y fecundo campo de estudio e investigación nos ofrece ahora- (24)

la extensa y vigorosa actividad económica del Estado" pues del cam-

(23) Derecho Administrativo, T. I, p.690

(24) "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado", en Revista de la Facultad de Derecho de México, T. XV, No.57, Enero-Marzo, 1965, p.161

po de la actividad privada se está pasando a la del Estado o al menos, al control directo de éste sobre aquel, afectando con ello el régimen jurídico irreconciliable - así se había considerado bajo la influencia del liberalismo del siglo XIX- de derecho privado y derecho público. -- Aquel, "...cuya rigidez ha tenido más valor dogmático que práctico, - pedagógico que científico", y éste que era el derecho específico del -- Estado.

Todo esto significa que la actual administración pública del mundo ha roto para siempre con la influencia del liberalismo, pues en el terreno económico ya es anacrónico y en el jurídico además es atentatorio contra principios fundamentales de carácter social, lo que explica que el actuar gubernamental - sobre todo del llamado Poder Ejecutivo- incursione en el ámbito privado, dando lugar, en y con el lenguaje jurídico, a la "administrativización del derecho privado" (25), sobre todo del Derecho Mercantil.

En efecto, esta realidad fue captada con suma claridad por el autor norteamericano William Patton Glade Jr., quien se expresó:

En la situación mexicana, esta esencial participación gubernamental ha tomado las formas de creación de empresas públicas y la asunción de la dirección, promoción, protección y vigilancia generales sobre los - (26) sectores privados de la economía.

(25) Ibidem, p. 164

(26) "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas", en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros), p. 359

La participación gubernamental en la actividad económica de nuestro país se ha presentado, pues, en dos sentidos: a) dirigir y promover y proteger y vigilar la actividad económica de la iniciativa privada, y - b) crear empresas públicas (propiedad del gobierno) y adquirir aquellas privadas que sea conveniente se encuentren en manos del gobierno.

La primera forma de intervención o participación del gobierno en la actividad económica, ha sido a través "...subsidios, política fiscal, protección arancelaria, exención de derechos de importación..." (27)

en beneficio de la iniciativa privada, con el propósito de obtener un -- mejor y más acelerado desarrollo económico del país; "...pero han resultado demasiado lentos e indirectos para producir el ritmo deseado - de crecimiento económico." (28), lo que desenvocó en la creación y - adquisición de empresas en el ámbito de la administración pública.

De igual manera que en el terreno de la empresa, como algo propio y específico de la iniciativa privada, la empresa pública debe ser estudiada desde dos puntos de vista, a conocer: su connotación económica y su connotación jurídica.

2.1.1 La Empresa Pública y su connotación económica.

Nadie puede negar que la empresa es un concepto económico de primera magnitud, puesto que implica actividad humana tendiente a finalidades lucrativas, lo que explica que sea fuente de gravámenes fiscales de relaciones obrero - patronales, etcétera.

(27) Ibidem, p. 373

(28) Idem.

Dentro de las disposiciones legales, la que más claramente da una noción económica de empresa es el artículo 125, fracción XII, párrafo 2o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que de la empresa preceptúa y define:

...el conjunto de bienes organizados con fines de lucro, que requiere, para producir ingresos, materia prima, maquinaria, elemento humano y gastos de operación, o alguno o algunos de estos factores.

Seguramente, con base en la comprensión del fenómeno económico de empresa, Sergio Domínguez Vargas ⁽²⁹⁾, asegura que juega un importante papel, ya que implica la coordinación de los diversos elementos de producción de bienes y servicios, es decir, de los llamados factores de la producción, con vista a la satisfacción de necesidades de la colectividad.

Para algunos otros autores el elemento fundamental de la empresa es el lucro; pero distingase muy bien, éste solamente es la finalidad de la empresa y no un elemento esencial, pues cuando no hay ganancias -- sino pérdidas, se tendría que concluir en la no existencia de la empresa.

Otros autores hablan de la satisfacción de necesidades colectivas y de interposición en la circulación de los satisfactores. En verdad están equivocados, pues las funciones de la empresa son confundidas con sus elementos. No se debe confundir los elementos de la empresa -

(29) Teoría Económica (Nociones Elementales), p. 95 y s.

(los factores de la producción y su coordinación) con sus funciones - (satisfacción de necesidades e interposición en la circulación de satisfactores si se trata de empresas que se dedican al comercio y no a la producción de bienes o servicios) y con sus fines (obtención de ganancias o lucro). Esta clara distinción hace posible superar la posición tradicional liberal de la empresa como aquella de la iniciativa privada, y arribar con cierta facilidad a la empresa pública. Tal es el sentido de la noción que ofrece Benham, que da la noción en los términos siguientes:

La empresa es una colección de factores -tierra, edificios planta y equipo, obreros, materiales, etc.- que están bajo la dirección de un emprendedor. (30)

El autor inmediatamente aclara:

Estas definiciones no forman un círculo vicioso, como parece.

La empresa es una comunidad de producción independiente y el que la proyecta es el emprendedor. (31)

De acuerdo a las ideas anteriores, en un sentido económico debemos concluir que la empresa privada y la pública se distinguen únicamente en la finalidad que cada una de ellas persigue. Así la privada busca el lucro fundamentalmente, aunque suele suceder que persiga algún otro fin, como advierte Benham (32); sin embargo, esto sólo es aparente, pues --

(30) Curso Superior de Economía, p.149

(31) Idem.

(32) Ibidem, p.156

aún en el supuesto de que por los motivos que fueran busque la empresa incrementar su prestigio o hacerse de un prestigio, aún a costa de sus ganancias, ésto únicamente es de manera transitoria y eventual, ya que la razón del prestigio que se persigue es la obtención mediata de lucro.

La Empresa pública no busca el lucro, o como dice Trueba Urbina (33) no por sí mismo, sino que pretende la realización del bien común y la justicia social. Esto es verdad en su significación más radical, aún en aquellas empresas del Estado que tienen ganancias, pues éstas son canalizadas a obras de beneficio público o social. A este respecto expresa el autor mencionado:

En las empresas estatales... la Administración Pública --- ejerce funciones de lucro como cualquier empresa privada, si más que el beneficio que obtiene se destina al mejoramiento de los servicios públicos... También las empresas del Estado son unidades de explotación capitalista... (34)

Como se comprende el lucro no es el fin de las empresas del Estado, aún suponiendo que lo obtengan, ya que su aplicación, en tal evento, es en beneficio público o social.

También se ha dicho que la empresa privada se distingue de la pública en función de los sujetos que la constituyen, lo cual sería exacto sino se estuviera produciendo la publicización del derecho privado, o -

(33) Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, p. 47

(34) Idem.

mejor aún, su administrativización.

Con el criterio liberal del siglo XIX, la empresa privada estaría constituida por particulares, sin que existiera la más remota posibilidad de que participara el Estado; mas ésto ha cambiado y el Estado puede participar en diferentes grados, en la actividad de la iniciativa privada para la constitución de empresas. Así, desde un punto de vista legal, una empresa es privada en el sentido más riguroso, cuando el Estado es titular de menos del 25% de su capital social. Es una empresa pública, o como dice Serra Rojas, semipública, cuando es mayor del 25% el grado de participación del Estado. Visto desde el ángulo contrario, no siempre que concurren los particulares con el Estado nos hallamos en presencia de la empresa privada. De esta manera, no significan absolutamente nada los sujetos particulares que concurren a constituir una empresa pública, sino el fin que se persigue con ella y que es el bien común, público o social.

2.1.2 La Empresa Pública y su connotación jurídica.

Desde luego, únicamente se puede connotar jurídicamente a la empresa en general, como una universalidad jurídica, constituida con bienes, derechos y obligaciones, tal como lo ha sostenido una importante corriente jurídica-administrativa francesa (35) cuya finalidad es la producción de bienes o servicios en vista a la obtención de lucro.

La empresa pública, también desde este punto de vista, es una

(35) Yendel, Georges. Droit Administratif, p. 550

universalidad jurídica de bienes, derechos y obligaciones, cuya finalidad es la producción de bienes y/o servicios en vista a la satisfacción de necesidades públicas y/o sociales, que se encuentra regulada tanto por el derecho mercantil cuanto por el derecho público. A este respecto se viene sosteniendo que el objetivo fundamental es la

...satisfacción de necesidades colectivas de tipo social,
funciones de estabilización, regulación o una política de
(36)
fomento en beneficio de la colectividad.

Desde luego que esto no sería posible mediante la acción de la - empresa privada, que se encuentra regulada por el Código de Comercio en su artículo 75, ya que su objetivo fundamental es el lucro, en -- tanto en la empresa pública es el beneficio de la colectividad. Esto explica por sí mismo el porqué la noción de empresa pública involucra al derecho público y privado, con preeminencia del primero.

(37)

El profesor Horacio López Basilio sostiene que para llegar a la connotación de la empresa pública hay que auxiliarse de algunos otros criterios; sin embargo, nos parece que no se trata en rigor de un -- auxilio, sino de la caracterización jurídica de índole pública que concurren a configurar a la empresa pública. Veamos dicha caracterización:

2.1.2.1 La empresa pública puede ser identificada por el acto jurídico que la crea o establece, así, por ejemplo, estaremos frente a una em-

(36) López Basilio, Horacio. Elementos de Administración, p.55

(37) Ibidem

presa semejante cuando siguiendo los lineamientos legales y técnico-jurídicos, el Congreso de la Unión o el Ejecutivo de la República -- tratándose de empresas públicas federales, o el Legislativo o Ejecutivo de una Entidad Federativa --tratándose de empresas locales--, expiden una Ley orgánica o un decreto creando dicha empresa, independiente de la forma legal que se le dé. Así puede tratarse de una Ley o decreto que crea un Organismo Descentralizado, un decreto que -- crea a una empresa mercantil de estado, un fideicomiso público, etc. Puede tratarse de un decreto expropiatorio o simplemente de un contrato mercantil de compra-venta de acciones, en virtud del cual el Estado adquiere la mayoría o la totalidad de dichas acciones, transformando la naturaleza típicamente privada de la empresa en rigurosamente pública.

2.1.2.2 La empresa pública se identifica por la finalidad que persigue, que es el beneficio colectivo, en aquellos casos en que el Estado tenga especial interés por tratarse de actividades económicas fundamentales en la vida institucional, política o social del país y que para que cumplan su misión no pueden dejarse en manos de los particulares. Esto es muy claro cuando la empresa viene a ser un vehículo en ciertas políticas del Estado, como las financieras --piense en el Banco de México y en Nacional Financiera-, las de energéticos ---Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.--, las de

comercio internacional - Instituto Mexicano de Comercio Exterior, etc. - y otros muchos renglones cuya directriz debe estar en manos del Estado.

A través de la empresa pública, el Estado cubre aquellas áreas que la iniciativa privada considera inapetecibles a su finalidad de lucro y - aquellas otras que han sido objeto insaciable de su apetencia de lucro, nunca suficientemente satisfecho y además insatisfacible, y que su manejo en manos suyas ha representado un mayor daño a la colectividad que un beneficio social siquiera mínimo.

Como se puede comprender, la finalidad perseguida por el Estado a través de sus empresas -y que es finalidad de ellas-, es la directriz de políticas prioritarias en el desarrollo institucional del país, el control - de los precios de mercancías, en el comercio, el abastecimiento de productos de primera necesidad vital, el abatimiento de habitación popular, la creación e incremento de fuentes de trabajo, etcétera. Esta finalidad muy lejos de todo propósito de lucro, aún en el supuesto de que alguna o algunas empresas públicas llegaran a operar con ganancias, pues estas son canalizadas para el incremento y desarrollo de obras de beneficio - social o público.

La finalidad de la empresa pública no implica que de manera indefectible tenga que operar con saldos rojos, aunque éstos, de acuerdo a la naturaleza de la actividad que aquella realiza se pudieran presentar. Los saldos rojos se presentan por razones no precisamente técnicas. Suelen,

por el contrario, ser más acordes con la naturaleza de sus actividades y funciones los saldos negros -aunque generalmente no se presentan-, sólo que estos son derramados en obras de estructura e infraestructura, públicas y sociales. La empresa privada por el contrario busca como finalidad única el lucro, y cuando realiza alguna obra de beneficio social o público, lo hace como medio en vista a su fin supremo: el lucro.

2.1.2.3 La empresa pública se identifica igualmente por su titular -- institucional (participación financiera). Debido a que la empresa en México responde a moldes de economía mixta, a veces resulta difícil distinguir a una empresa pública de una privada, salvo los casos extremos en que se delinean perfectamente y se puede identificar si son propiedad privada o pública; pero cuando concurren la iniciativa privada y el Estado, es necesario hacer distincos, a veces muy sutiles, pues la -- participación financiera de una y otro y su regulación jurídica es, en cierta medida complicada.

Cuando se trata de un organismo descentralizado realmente no hay ningún problema, pues su patrimonio se constituye con aportaciones del gobierno federal o local, mediante una asignación inicial presupuestaria y todos aquellos bienes -muebles o inmuebles- que obtenga el organismo mediante cualquier acto jurídico traslativo de dominio. Aunque dicho patrimonio es propio del organismo, ésto no significa que sea realmente autónomo, puesto que en el fondo es parte del patrimonio del Esta-

do, exactamente como el organismo teniendo personalidad jurídica propia es parte de la administración pública -la llamada paraestatal-. En el fondo, tanto en lo que se refiere al patrimonio cuanto a la naturaleza jurídica del organismo, estamos frente a un fenómeno singular de personificación jurídica del propio Estado, esto significa que la titularidad -como sinónimo de propiedad- de la empresa pública que se denomina "organismo descentralizado", corresponde al Estado.

Por lo que se refiere a las empresas creadas conforme a los lineamientos del derecho privado por los particulares con peculio privado -- también, no cabe ninguna duda de que son empresas privadas, no así, como lo hemos señalado en líneas precedentes, cuando concurren en la empresa los particulares y el Estado, y ambos son, consecuentemente titulares de la misma, en cuyo caso se impone el siguiente análisis:

a) El Estado detenta del 50% a la totalidad menos 4 de las acciones que constituyen el capital social de la empresa, y la diferencia se halla detentada por particulares. En este evento nos encontramos frente a una empresa de economía mixta de las llamadas de participación estatal mayoritaria y por lo tanto, jurídicamente se considera -- como institucionalmente del Estado.

En esta situación se encuentran las asociaciones civiles que tienen del 50% a la totalidad del capital social en manos del Estado.

Desde luego que para acabar de delinear a estas empresas, además

es necesario acudir a la participación orgánica a la que nos habremos de referir en próximas líneas.

b) Cuando el Estado detenta menos del 50% pero no menos del -- 25% del capital social, estamos frente a las empresas de participación estatal minoritarias que, para determinar su titularidad, es necesario atender además a la participación orgánica a que nos hemos referido con anterioridad y que habremos de analizar en algunas líneas subsecuentes.

c) En la eventualidad de que en la empresa el Estado tenga una - participación inferior al 25%, aquella se enmarca dentro de las llamadas privadas.

d) Cuando el Estado sea propietario del 100% del capital social, aún cuando se trate de una sociedad anónima -será unimembre, de las que no regula el derecho mercantil mexicano y cuya existencia en derecho privado es solamente teoría pero que a virtud del derecho público - existen en México, más de hecho que de derecho-, estaremos frente a las empresas nacionales o nacionalizadas si al momento de su constitución fue privada o de participación estatal.

2.1.2.4 La empresa pública se identifica también por su titular orgánico (participación orgánica). Igualmente, como en el parágrafo anterior, debido al sistema de economía mixta de las empresas públicas en Méxi

co, es necesario hacer distinciones;

Los organismos descentralizados y las empresas radicalmente privadas no tienen ningún problema para ser identificadas, pues en el primer caso el titular orgánico es un agente de la administración pública, en tanto en el segundo es uno del Sector privado. El problema surge en aquellas empresas que se encuentran en el amplio corredor intermedio de ambas especies de empresas que hemos señalado. Aquí sí debemos hacer alusiones hasta sutiles.

Veamos:

a) Cuando la Administración Central tiene la facultad de designar a los miembros del Consejo de Administración, Junta de Gobierno o equivalente, es incuestionable que se trata de una empresa pública, sea de las llamadas de participación mayoritaria o minoritaria.

b) Suele suceder que el Estado solamente participe en alguna medida en el Consejo de Administración o equivalente; pero en cambio -- tenga la facultad de nombramiento del director general o equivalente, - en cuyo caso se trata de una empresa pública.

c) Cuando el Estado tiene la facultad de vetar los acuerdos de -- asamblea, del Consejo de Administración o equivalente o de los directivos de la sociedad, también se trata de una empresa pública; pero -- debe analizarse las otras características que hemos señalado con antelación.

d) Cuando el Estado coparticipa de la función directiva de la em-

presa; pero no es específicamente el director, puede pensarse con la mayor lógica que se trata de una empresa privada.

2.1.2.5 Se identifican las empresas públicas también por el control que sobre ellas ejerce la Administración Pública Central, que se dá en dos aspectos, a conocer: control interno y control externo. El primero se consigue mediante la participación de la Administración Central en los órganos de gobierno, como son los Consejos de Administración o equivalentes; por la facultad de nombrar a los directivos; por la inclusión de auditores internos permanentes; por las oficinas de -- programación y presupuesto, etcétera. El segundo se lleva a cabo mediante los diversos mecanismos administrativos o sistemas de control de la Administración Central respecto de las empresas públicas, así, en vía enunciativa que no limitativa; la autorización de programas -en la actualidad se tiende a que sean por objetivos- de actividades de diversa índole, atañedora a los objetivos institucionales de la empresa; autorización de presupuestos; transferencia de partidas para cubrir diversos imprevistos, autorizaciones para suscribir títulos de crédito a nombre de la empresa; autorización para constituirse en fiadora; además, la auditoría externa, el control y vigilancia de todos aquellos actos a los que se refieren las Leyes de Inspección de Contratos y Obras Públicas y de Inspección de Adquisiciones.

Como resulta claro, las empresas públicas son objeto de control --

-interno y externo- y vigilancia por parte de la Administración Central, no sólo porque sus actividades afectan renglones importantes de la actividad económica, social, cultural y similares, en los que tiene fundamental interés el Estado, sino también y esencialmente, porque dichas empresas públicas, por disposición expresa del artículo primero (1o.) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, forman parte de dicha Administración, o sea, que ésta es el género y la Administración Central y la Paraestatal -o sistema de empresas públicas o de Estado- son especies.

Por lo que se refiere a el último tipo de empresas que hemos apuntado, que son desde el punto de vista del Derecho Mercantil, auténticas sociedades anónimas, en cambio, desde el ángulo de las leyes administrativas, dichas sociedades se transforman bajo el impulso e interés del Estado que es superior y preeminente respecto del privado del Derecho Mercantil para devenir empresas públicas. Precisamente por eso es que éstas no son coordinadas por la Administración Central simple y llanamente -pues hasta el "estancillo" que vende verdulerías está coordinado-, sino que son controladas mediante la aplicación de leyes administrativas porque forman parte de la Administración Pública. Esta nota por eso es relevante, para identificar a las empresas públicas, en cualquiera de sus variedades. La empresa privada carece de todos estos mecanismos para que pueda funcionar; sin embargo, hay un siste-

ma de control externo de carácter final, que no invalida lo ya apuntado, precisamente porque su finalidad no es fijar políticas de productividad o de preferencia en los diversos aspectos de la producción de bienes y servicios, ni controlar el buen o mal funcionamiento de la empresa que arriesga capital privado, sino que actúa para verificar que no haya fugas o corredores de escape por donde se evadan las cargas tributarias. También las empresas públicas tributan.

2.1.2.6 Se identifican las empresas públicas por el agente gubernamental que toma las decisiones económicas más trascendentes. Tomemos textualmente a Horacio López Basilio:

Después de varios estudios, se ha llegado a la conclusión de que el criterio más aceptable es aquel que considera - como... (empresa pública) a aquellas entidades cuyas transacciones económicas básicas pueden ser decididas en última instancia por las autoridades políticas nacionales existentes en una época determinada

(38)

2.1.2.7 Desde nuestro punto de vista -muy modesto por cierto-, la empresa pública se identifica por la "omnicomprensión" -más o menos- de todas las características o criterios señalados con anterioridad, pues uno de ellos es insuficiente para tal propósito. Esto no quiere decir, naturalmente, que para estar en la certidumbre de la empresa pública tienen que concurrir indefectiblemente todas las enunciadas característi-

(38) ibidem, p. 56

cas, sino que, según la especie de empresa pública de que se trate, concurrirán unas y otras no; pero siempre habrán de estar presentes algunas. Por esta razón no estamos de acuerdo con la anteriormente mencionada afirmación de López Basilio.

Vista, pues, la exposición genérica que antecede, pasemos a referirnos de manera concreta a las diversas empresas públicas que integran la Administración Pública Paraestatal de nuestro país, sin que ello signifique que hagamos de cada una de ellas un estudio monográfico y si una referencia apretada, casi radicalmente sintética.

2.2 Organismos Descentralizados

De acuerdo a la legislación mexicana, Miguel Acosta Romero advierte que de los organismos descentralizados destacan las siguientes características:

... es una forma de organización que adopta la Administración Pública para desarrollar: a) o bien actividades que competen al Estado, b) o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: 1. Personalidad jurídica, 2. Patrimonio y 3. Régimen jurídico propio.

Resulta, no cabe duda, que estas son las notas más relevantes de nuestro derecho administrativo positivo, dejando subterráneos algunos -- otros datos que, a pesar de ello tienen auténtica existencia jurídica.

(39) Teoría General del derecho Administrativo, p. 93

(40)

Gabino Fraga , a propósito de esto, admite que las notas sobresalientes anteriores son características de los organismos descentralizados; pero que, aún cuando en los textos legales no es muy perceptible, una característica esencial es la independencia o autonomía -- aunque en la práctica relativa- de los organismos descentralizados en sus relaciones con la Administración Central, es decir, que entre ésta y aquella se dá una relación de coordinación y desde cierto punto de vista de control y vigilancia, en cambio dentro de la Administración Central con sus propios órganos y dependencias, se da una relación de jerarquía. La descentralización por servicio, define el maestro:

Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía. (41)

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, no proporcionan ningún elemento de conceptualización de la descentralización por servicio, sino se conforman con definir al organismo descentralizado. La primera sintetiza -e inexplicablemente substituye el término -- "persona moral" por el de "institución" - el texto de la segunda en su primer parte, pues omite los requisitos de los organismos descentralizados, por cuya razón solamente vamos a transcribir el texto del artí-

(40) Derecho Administrativo, p. 198 y s.

(41) Ibidem, p. 200

culo 2o. de la Ley para el control... antes invocada, porque según nuestro parecer, es superior al del 45 de la Ley Orgánica..., a lo que procedemos de inmediato:

Se entiende por Organismos Descentralizados a

... las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopte, siempre que reúna los siguientes requisitos:

I - Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II - Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Este artículo da la impresión de que recogió las ideas de los autores mexicanos que hemos citado, aunque tal vez lo que ha sucedido es que, de alguna manera importante la doctrina ha influido poderosamente sobre este artículo, como éste sobre aquella, debido a un fenómeno

de interfluencia e intercondicionamiento. Sea como fuere, doctrinas y disposición son posible merced a la necesidad evidente que el Estado tiene de este tipo de personas morales de derecho público, para -- descargar a la Administración Pública Central de compromisos y actividades tan técnicas y especializadas, que en sus manos sería un elemento que habría de distraerlo de su importante tarea de gobierno y administración pública.

2.3 Empresas de Participación Estatal.

La doctrina y la legislación han denominado de diversa manera a -- estas empresas, creando con ello verdadera confusión, pues con llamar las de "economía mixta" se da la idea que siempre participan el Estado y los particulares; pero lo cierto es que en ocasiones la empresa es -- únicamente del Estado, por cuya razón tampoco se le puede calificar -- como de "participación estatal", porque, ¿con quien participa el Estado dentro de esa empresa? En realidad se trata y en ello estamos de ---
(42)
acuerdo con Acosta Romero, de "Sociedades Mercantiles de Estado" .
Esta calificación tiene las siguientes ventajas, según nuestro punto de vista:

- a) Denota el fenómeno de la administrativización del derecho mercantil, cuya realidad es tan diáfana que no se puede soslayar.
- b) Hace desaparecer la inducción a equivocar por el uso de las -- otras denominaciones; Sociedades de economía mixta, empresas de par-

(42) Ob. Cit., pp. 110 y ss.

ticipación estatal, empresas de interés público y privado, etc., pues como se ha apuntado, el Estado puede concurrir a una empresa detentando una acción o detentando el cien por ciento, en cuyos extremos - an risible tales calificaciones. En todos los casos se trata de empresas mercantiles del Estado, en mayor o menor grado pero del Estado.

c) Evidencia de que se trata de sociedades mercantiles, y con ello la función económica que implica.

d) Esclarece sin lugar a dudas, que siendo una sociedad mercantil el estado puede o no perseguir fines de lucro; pero cuando los persigue, es para derramarlos en beneficio de la colectividad en obras de beneficio público o social.

La definición legal de las llamadas empresas de participación estatal se localiza en los artículos 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 30. de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Por ser casi idénticos los textos, únicamente -- transcribimos el 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares,

y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, -
aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisi-
tos:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Fede-
ral, uno o más organismos descentralizados, otra u otras
empresas de participación estatal, una o más instituciones
nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales
de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se
refiere la fracción III del artículo 3o. de esta Ley (Fideico-
misos públicos o de Estado), considerados conjunta o sepa-
radamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del
capital social;
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar --
acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas --
por el Gobierno Federal.
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nom-
brar a la mayoría de los miembros del consejo de adminis--
tración, junta directiva, u organo de gobierno, designar al -
presidente, al director, al gerente, o cuando tenga faculta--
des para vetar los acuerdos de la asamblea general de accio-
nistas, del consejo de administración o de la junta directiva
u organo de gobierno equivalente.

Las empresas de participación estatal minoritarias encuentran su definición legal en los artículos 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal antes citada y el artículo 50, de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal invocada en líneas precedentes. Como el texto es similar, sólo transcribimos el primero de los señalados:

Para los efectos de esta Ley, serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

2.4 Fideicomisos Públicos.

Mediante los fideicomisos públicos el Estado busca la realización de objetivos públicos o sociales de diversa índole, mediante un sistema ágil y eficiente, sin necesidad de recurrir a las formalidades jurídicas que se requieren en las otras empresas públicas que constituyen la Administración paraestatal.

En realidad hay que distinguir dos clases de fideicomisos públicos - cuyo reconocimiento jurídico-positivo se debe a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que de acuerdo con la Ley para el

control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, no existía la posibilidad de su calificación. Esta es: Fideicomisos creados por la Administración Central y Fideicomisos creados por la Administración Paraestatal. Estos últimos eran objeto de lucubración doctrinaria. Aquellos siempre habrían sido regulados por las diversas leyes de control.

a) El fideicomiso creado por la Administración Central, es aquel que constituye dicha administración, fungiendo siempre de manera indefectible como fideicomitente único del Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicha constitución debe hacerse siempre en combinación con una Institución Nacional de Crédito - que es también del Estado-, que fungirá como fiduciario.

b) El fideicomiso creado por el propio sector paraestatal, cuya existencia era una realidad práctica, aunque no regulada por la Ley, - ahora está legalizada y consiste en que cualquier empresa o institución paraestatal pueden crear, fungiendo como fideicomitente, un fideicomiso público. En todo caso, la constitución fiduciaria tendrá que ser de manera insalvable una Institución Nacional de Crédito .

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que hemos venido mencionando, en ambos casos se requiere la obtención previa de la autorización de la entidad pública coordinadora de sector, -

de acuerdo al segundo párrafo del artículo 4o. de dicha Ley, en relación a los artículos 50 y 51 del mismo ordenamiento y al decreto presidencial de sectorización administrativa publicado el 17 de enero de 1977 en el Diario Oficial de la Federación.

El fideicomiso público se distingue, pues, del privado, porque el fideicomitente tendrá que ser necesariamente, por la Administración Central, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Administración Paraestatal cualquiera de sus empresas; el fiduciario una Institución Nacional de Crédito; y el objetivo del patrimonio fideicomitado será siempre el interés público o social del Estado.

Ahora transcribamos el mencionado artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Los fideicomisos a que se refiere esta Ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento.

Dicho artículo 3o. se refiere a las empresas públicas que integran la administración paraestatal.

El fideicomitente -continúa el artículo- deberá recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspon-

diente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del Comité Técnico.

SEGUNDA PARTE

IDEA DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO

**Capítulo I Advenimiento Constitucional del Derecho
del Trabajo Burocrático.**

SEGUNDA PARTE

IDEA DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO

CAPITULO I

ADVENIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO

3.1 Antecedentes reales socioeconómicos de los servidores públicos.

Después de promulgada y publicada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, durante mucho tiempo los servidores se encontraron fuera de toda posibilidad fáctica de gozar de la protección y beneficios del artículo 123 de tal Constitución, no así de la posibilidad teórica como más adelante lo habremos de hacer notar, de tal manera que inmisericordemente eran cesados, suspendidos, explotados, infamados, en fin, ofendidos de mil y una forma en lo más profundo de su dignidad, todo lo cual acontecía en la medida del criterio, calidad humana, responsabilidad, carácter, estado de ánimo, etcétera, -- tanto del titular de la "dependencia" cuanto de los demás jefes de menor jerarquía. Si ésto no fuera suficiente, estaban inmersos en los vaivenes y veleidosidades de la política, sin que desde luego participaran al menos voluntariamente- en ella y comprometieran su destino en ese juego, a pesar de lo cual, en cada fin y en cada inauguración sexenales, ejércitos completos de servidores públicos eran dejados sin empleo, no obstante haberse consagrado en los artículos 40., 50. y 123 constitucionales el

derecho al trabajo y el derecho del trabajo.

Todo este panorama se hacía más complicado por las pasiones que dejó la revolución- que algunas subsisten, aunque en menor intensidad- (43) mismas que se hacían más claras en cada sexenio con el cambio de poderes de la federación.

Frente al criterio de que el artículo 123 constitucional no hacía distinciones -como tampoco los hace en la actualidad- y por lo tanto debía -- aplicarse para el beneficio de todo trabajador, fueran de la iniciativa privada o de la pública, se sostuvo que ésto no era posible porque aquella tiene por objetivo fundamental la obtención de "lucro", en cambio ésta -- sólo busca el bien de la sociedad y del Estado. Además -se argumentaba-, la aplicación indiscriminada de tal disposición constitucional, sobre todo en lo que respecta al derecho de huelga, causaría graves problemas al país.

Para justificar el cese de los servidores públicos, se decía que los funcionarios del Gobierno federal deberían tener la libertad de llevar a - colaborar con ellos a todo el personal -aún los que ahora se llaman inmovibles- que juzgaran conveniente, pues sólo de esa manera se podía -- obtener buenos resultados en el desempeño de su encargo, lo que encontraba su explicación en la índole de su trabajo.

(43) El artículo 12 transitorio de la Constitución, priva de las garantías individuales a los enemigos del Ejército Constitucionalista, lo que evidencia que las pasiones llegaron al orden constitucional.

Por otro lado, el artículo 123, rige "todo contrato de trabajo" y los servidores de la Federación prestan sus servicios en virtud de un "nombramiento" expedido por el funcionario público con facultades para expedirlo.

Como se puede comprender, en realidad no había razones jurídicas consistentes -pues las expresadas no resisten un cuestionamiento serio- para no involucrar a los servidores públicos dentro del régimen de derecho laboral, lo que provocó que estos trabajadores se organizaran e iniciaran una lucha para subsanar la situación que venían padeciendo.

3.2 Antecedentes jurídico-positivos del trabajo burocrático.

Es posible localizar diversos antecedentes de la legislación del trabajo burocrático, fundamentalmente en Aguascalientes, Chihuahua y Puebla, donde a lo largo de la primera mitad de los años veintes se dictaron sendas leyes para el trabajo de los servidores públicos; sin embargo, lo que resultaba triste, la Federación no hacía absolutamente nada respecto de esta materia.

3.2.1 El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

Un primer intento por regular esa situación de desamparo en la que se hallaban los empleados públicos, fue el establecimiento de un limitado servicio civil acordado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, sin que se expidiera su ley reglamentaria. Con posterioridad se expide dicha ley,

cuyo objetivo fue precisamente el de reglamentar y proteger los derechos de los empleados al servicio del Estado, en razón de que, solo se había puesto toda la atención en resolver la situación de los trabajadores en general a través de las distintas disposiciones derivadas del artículo 123 de la Carta Magna, pero no así la de aquellos.

El Presidente de la República, en la exposición de motivos expresa que no tenía la intención de hacer uso de la facultad que le otorgaba la Constitución de 1917, en su artículo 89 fracción II, sino por el contrario, su propósito era el de garantizar la estabilidad del trabajador al servicio del Estado en su empleo, siendo cesado o removido solo con justa causa, la que debía hallarse plenamente justificada y establecida en las leyes del Servicio Civil. Asimismo, estableció el derecho de ascenso, el de vacaciones, el de días de descanso, también el derecho a percibir indemnizaciones a su cargo y pensiones por diversos conceptos, pero esta ley no pudo ponerse en práctica en virtud de que el período presidencial del Gral. Abelardo L. Rodríguez, terminó en ese mismo año.

Estas bases fueron tomadas en cuenta por el General Lázaro Cárdenas, y así lo expresa en el discurso pronunciado con motivo de su protesta como Presidente de la República, al Congreso de la Unión; "el generoso movimiento de mi antecesor en el ejercicio del Poder Ejecutivo, declinando la facultad legal para nombrar y remover libremente al personal administrativo de la jurisdicción, trajo como consecuencia inmedia-

tamente una corriente de justo entusiasmo entre los servidores públicos, quienes iniciaron desde luego sus organizaciones propias, para defender y cuidar sus conquistas, y periódicamente están haciendo gestiones porque esa situación se consolide. Es indispensable, ante todo, promover la reforma constitucional respectiva con el objeto de que el beneficio sea para todos los trabajadores de las tres dependencias que constituyen el gobierno", (44) e inmediatamente ordenó que se iniciara la elaboración de un proyecto de ley que regulara los derechos de los empleados públicos dando como fundamento la estabilidad de los empleos.

En acatamiento a dicha orden, se elabora el proyecto que se tituló "Proyecto de acuerdo a las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo", cuyo proceso legislativo duró alrededor de un año, en el cual se le hicieron algunas reformas y culminó con la aprobación de dicho Estatuto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1938, bajo el rubro de "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión!"

Cabe advertir que en la discusión para la aprobación del proyecto, se suscitaron enconadas discusiones basadas en la inconstitucionalidad de dicha ley, arguyéndose que los servidores públicos no prestaban sus servicios a base de un contrato de trabajo, que por tanto, el empleado

(44) Cámara de Diputados. Los Presidentes de México ante la Nación.

público no era un trabajador ni tampoco podía tener los derechos de sindicalización y huelga, pues se decía que eran incompatibles con la naturaleza misma del Estado y que si se les otorgaba el derecho de huelga a este tipo de empleados, equivalía a colocarlos en un plano de superioridad frente al Estado, es decir que el régimen burocrático -- quedaría suplantado por una oligarquía burocrática que disponía la dictadura del proletariado y el encumbramiento de las huelgas.

A pesar de todas estas oposiciones, el Estatuto se aprobó y tuvo como fuente de origen la fracción II del artículo 89 Constitucional, que vino a derogar al artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo que excluía a los empleados públicos de los derechos establecidos por el artículo 123 constitucional.

El criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue en el sentido de que la facultad del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los empleados públicos estaba restringida por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual resulta correcto, pues es evidente que éste consagra los principios del artículo 123 de la Carta Magna, y por consiguiente las normas proteccionistas y reivindicatorias y tan fue así que vino a modificar al -- mencionado artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo que excluía a -- los empleados públicos de los derechos establecidos por el multicitado -- artículo 123. Luego entonces, dicho Estatuto debió tener el carácter de

ley reglamentaria del 123 de la Constitución General de la República y no así la fracción II del 89.

La vigencia de este Estatuto fue corta pues en 1941, es abrogado por otro nuevo. En el Título Tercero, capítulo II y en concreto en los artículos del 66 al 83, se consagró el derecho de huelga que como se dijo en la exposición de motivos:

El derecho de huelga es corolario del derecho de asociación de la clase asalariada, y debe concederse a los trabajadores públicos, cuando tenga por objeto lograr el cumplimiento de aquellas obligaciones del Estado que pueden considerarse vitales para el empleado, con las limitaciones que las características propias del Estado imponen, ya que debe concederse el derecho de huelga solamente, como último -- recurso y cuando se pretenda destruir la organización sindical o los derechos básicos del empleado .

(45)

Más adelante sigue diciendo:

También se funda el derecho de huelga en los motivos excepcionales que se conceden de hecho, cuando se atrofia el ejercicio de la función pública por la imposibilidad de los empleados para continuar trabajando en virtud de carecer del pago de sus salarios, única fuente de ingreso para sus sostenimiento; y cuando esto acontece por incapacidad o inmoralidad

(45) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

de los funcionarios, la huelga viene a constituir un juicio público de responsabilidad contra los funcionarios inmora- les e incapaces. En esta virtud debe concederse a la --- huelga categoría jurídica para que su realización no pueda conceptuarse por sí misma como un rompimiento del co- rrespondiente estatuto legal, con las consecuencias inheren- tes a toda situación ilícita, sino que, por el contrario, -- elevada a la calidad de derecho, sus efectos logren el res- tablecimiento del equilibrio económico o legal que se hubie- re roto. No hay que olvidar tampoco, que la garantía de cumplimiento del Estatuto de los Servidores del Ejecutivo, no debe dejarse exclusivamente confiada a la fuerza moral y jurisdiccional del Tribunal respectivo, probablemente in- suficiente sino que deben de ponerse en manos de los mis- mos servidores, medios coercitivos que les permitan exi- gir ese cumplimiento entre los cuales, sin duda, es el de
(46)
huelga el más eficaz .

De la anterior transcripción, podemos advertir que a los servidores públicos le son reintegrados tanto el derecho de asociación como el de huelga del que habían sido despojados injustamente por el legislador de 1931, al excluirlos del régimen del artículo 123 Constitucional, es decir, aunque tardamente porque el Estatuto se promulgó hasta el año de 1938;

(46) Idem

pero puede considerársele a éste como la prolongación del mismo -- criterio revolucionario que se plasmó en 1917, en el mencionado artículo 123 de la Constitución General de la República.

3.2.2 El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

Este Estatuto al igual que el anterior, siguió los mismos principios sociales establecidos como producto de nuestra Revolución en el artículo 123 de la Constitución General de la República, haciéndosele las consabidas modificaciones, con el objeto de enmendar errores, ampliar unos preceptos y actualizar otros más, como atinadamente lo expresara el Presidente Avila Camacho al asentar que:

La aplicación durante más de dos años ha señalado los defectos de que ha adolecido, demostrando en la práctica que algunas de sus normas han rebasado los límites de la conveniencia general o comprobado que ciertos aspectos no fueron regulados con la precisión necesaria, lo que impone reformas que sin afectarlo esencialmente, propendan a darle mayor -- eficacia. (47)

El derecho de huelga quedó regulado en los mismos capítulos III y IV del Título Tercero, modificándose el artículo 72, para incluir y regular la situación de aquellos trabajadores que estando ~~trabajando~~ en el extranjero y existiendo en nuestro país huelgas generales o parciales en

(47) Cámara de Diputados. Ob. cit.

las unidades burocráticas a las que pertenecen, éstos deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales a que correspondan, en la inteligencia de que se les vedó en forma -- terminante para llevar a cabo movimientos huelguísticos en el extranjero.

A la huelga se le define en la misma forma y términos como también se estableció en la Ley Federal del Trabajo y en los siguientes -- artículos se hace la distinción entre huelga general o parcial. Distinción ésta que no existe en la última ley citada.

Dice el artículo 69 que:

Huelga general es la que se endereza en contra de todos los funcionarios de los Poderes de la Unión y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas:

- a) Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo el caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje.
- b) Porque la política general del Estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que esta ley concede a los trabajadores del Estado, debiendo en -- tal caso hacer la comprobación respectiva del propio Tribunal.
- c) Por el desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje

o porque el Estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones.

d) Porque se haga presión para frustrar una huelga parcial.

Y el artículo 70 dice:

La huelga parcial es la que se decreta contra un funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática por cualquiera de las causas siguientes:

- a) Violaciones frecuentes repetidas de éste Estatuto.
- b) Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje.
- c) Desobediencia de la resoluciones del mismo Tribunal ⁽⁴⁸⁾.

Por lo que corresponde al procedimiento en materia de huelga, se hicieron modificaciones a los artículos relativos ante quién deberá presentarse el pliego petitorio, toda vez que en el Estatuto de 1938, se estableció que el pliego de peticiones se presentaría directamente al funcionario o funcionarios de quien dependiera la concesión de las mismas, y ya en el de 1941, se dijo que:

Art. 74 - Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán presentar al tercer árbitro del Tribunal de Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de asamblea en que se haya acordado declarar la huelga, dicho árbitro, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá

(48) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941

traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones para que resuelva en el término de diez días, contados a partir de la (49) notificación .

El artículo siguiente dispone que el Tribunal de Arbitraje decidirá dentro del término de 72 horas, contados a partir de la fecha en que se reciba la copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o --- ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos, disponiendo asimismo que de ser legal la huelga, deberá proceder a la conciliación entre las partes, por lo que la presencia de ambas partes a la audiencia de avenimiento es obligatoria, y de no llegarse a un acuerdo y --- haber transcurrido el término de los 10 días, los trabajadores podrán suspender las labores.

Por el contrario, si la huelga se consideraba ilegal, el Tribunal - prevendrá a los trabajadores que en caso de suspender las labores, el acto será considerado como abandono del trabajo y dictarán las medi-- das que juzgue necesarias para evitar esa suspensión.

Más adelante , en concreto en el artículo 79, se sanciona como --- huelga ilegal y aún delictuosa, cuando la mayoría de los huelguistas --- ejecuten actos violentos contra las personas o propiedades o cuando se decretara en los casos del artículo 29 constitucional.

Ya en el artículo 82 se expresan las causas por las cuales la huelga

(49) Idem

puede terminar, mismo que a la letra dice:

Artículo 82.- La huelga terminará: I.- Por aveniencia --
entre las partes en conflicto, - II.- Por resolución de la -
Asamblea de trabajadores tomada en acuerdo de la mayoría
compuesta de las dos terceras partes de los mismos, -III.-
Por la declaración de ilegalidad. - IV.- Por laudo de la --
persona o Tribunal que, a solicitud de las partes y con la
conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto. (50)

Por último, cabe considerar que si el propio Estatuto en su artículo 2o. establece lo que debe entenderse por trabajador al Servicio del Estado, expresando que:

..es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los --
trabajadores temporales .

Es indudable que se está poniendo de manifiesto que entre los servidores públicos y el Estado existe una relación de trabajo que encuadra dentro del artículo 123 de la Constitución General de la República, y no así en la fracción II del artículo 89 Constitucional, toda vez que las facultades otorgadas al Presidente de la República, para nombrar y remover libremente a todos aquellos empleados cuya situación no se encuen-

tre determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes, se hallan restringidas por el artículo 123 de la Carta Magna, que regula todo contrato de trabajo en el que se incluye por supuesto a los empleados públicos y que si de hecho estuvieron excluidos del régimen de normas proteccionistas y reivindicatoras, en estricto derecho siempre estuvieron protegidos.

3.3 Reforma al artículo 123 Constitucional en el año de 1960

La lucha librada por la burocracia federal para que les fueran reconocidos sus derechos laborales no se quedó en los "Estatutos" a los que hemos hecho referencia con anterioridad, sino que la mayor y más legítima aspiración era la de que se elevaran a rango constitucional.-- En el año de 1959, el entonces Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, presentó al Congreso Constituyente Permanente de los Estados Unidos Mexicanos, una iniciativa de reforma y adiciones al artículo 123 Constitucional, misma que explica en la correspondiente exposición de motivos:

... comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social -- que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ---

ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de -- huelga, protección en caso de accidente y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros -- vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de ges tación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

El texto precedente corresponde, como lo hemos expresado, a -- la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 123 Constitucional. -- Pues bien, dichas reformas y adiciones consistieron en que el texto anterior del precepto acabado de mencionar quedaría en adelante como -- apartado A) y la adición, referente al trabajo burocrático, como --- apartado B)

En el fondo lo que se hizo fue elevar a categoría de norma constitucional a los "Estatutos" que hasta antes de 1960 - en tal año el Congreso Constituyente Permanente hizo la reforma y adición- habían --- regido las relaciones laborales de los servidores públicos federales con el Estado.

Capítulo II Régimen Jurídico Laboral de la Administración
Pública.

CAPITULO II

REGIMEN JURIDICO-LABORAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Según dejamos esclarecido en el capítulo anterior, el derecho que rige las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores -llamado por algunos autores ". . . del trabajo burocrático".-, encuentra, - - - como parte del movimiento obrero organizado del país, su cristalización cumbre en las reformas y adiciones hechas al artículo 123 Constitucional, durante el sexenio del presidente Adolfo López Mateos, a partir de las cuales se haya estructurado en los apartados A) y B). Este último dedicado a las mencionadas relaciones entre el Estado y sus - - servidores.

El Apartado B) del artículo 123 Constitucional, rige " . . . Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores ". Esta declaración constitucional, como se percibe, es muy -- amplia, de tal manera que rebasa los objetivos del presente trabajo, mis mos que se circunscriben al fenómeno jurídico-laboral de la Administración Pública - en sentido restringido- (51) . Hecha, pues, esta aclaración pasemos al estudio de los temas específicos de este capítulo.

4.1 El régimen jurídico-laboral de las Secretarías de Estado y - Departamentos Administrativos.

(51) véase la clave 1.1.2 del Capítulo I de la primera parte de este trabajo.

El Dr. Alberto Trueba Urbina, con su habitual claridad, acerca de la disposición constitucional del trabajo burocrático ha escrito:

Las garantías sociales mínimas de los empleados públicos son los derechos sociales establecidos en su favor por el apartado B) del artículo 123 de la Constitución. Por el solo hecho de estar reglamentadas las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores en el artículo 123 constitucional, dentro del título denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", la relación entre el Estado y sus trabajadores constituye una relación de derecho laboral.

y agregamos nosotros: no como algunos autores han pretendido, aduciendo que el Estado no persigue fines de lucro, la relación es meta laboral. Por el contrario, la finalidad perseguida por quien recibe los servicios es intrascendente y por lo tanto no califica de laboral o no a la relación. Son otras las notas que producen tal determinación, es decir, que la finalidad perseguida por quién recibe se beneficia con los servicios prestados, en nada influye para la determinación de la naturaleza jurídica de la relación que guarda con sus servidores, por ejemplo: el hecho de que una institución privada de carácter filantrópico no persiga fines de lucro, no implica que sus relaciones con sus servidores dejen de ser laborales.

(52) Legislación Federal del Trabajo Burocrático, p. 15

De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo y específicamente, la exposición de motivos aclara que:

La Teoría Moderna ha llegado a la conclusión de que la relación del trabajo es una figura distinta al contrato, - pues en tanto que en éste la relación tiene por objeto el intercambio de prestaciones, el Derecho del Trabajo se propone garantizar la vida y la salud del trabajador y - asegurarle un nivel decoroso de vida, siendo suficiente para su aplicación el hecho de la prestación del servicio cualquiera que sea el acto que le de origen.

La misma exposición de motivos precisa más adelante, que la relación de trabajo se define:

como la prestación de un servicio personal subordinado, mediante el pago de un salario, independientemente del acto que le dió origen, pero se adoptó también la idea - del contrato, como uno de los actos, en ocasiones indispensable, que pueden dar nacimiento a la relación de trabajo.

Por nuestra parte consideramos que el artículo 20 es sumamente diáfano y en nada involucra cualquier idea relativa a la finalidad perseguida por quien recibe los servicios del trabajador, sino que, -- los puntos indicadores que ayudan a identificar la relación laboral, son

"la prestación de un trabajo personal subordinado... mediante el pago de un salario. ; Que más dá la persona- física o moral- que reci- ba los servicios y las finalidades que persiga '.

Como se ve, el criterio de la finalidad no se puede tomar en consideración para determinar la aplicación del Apartado B) del artículo 123 Constitucional. Serán, pues, otros criterios para su aplicación.

En efecto, existen dos corrientes importantes para la determinación antedicha, a saber: La Doctrinaria y la Legislativa o de Derecho Positivo. La primera no siempre es acorde con la segunda, como -- más adelante habremos de puntualizar, precisamente en los párra-- fos subsecuentes. Invirtamos sus exposición:

Según el artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al - Servicio del Estado, Reglamentaria al Apartado B) del artículo 123 -- Constitucional, dicha Ley "... es de observancia general para los titu- lares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continua- ción se enumeran..." Esta última expresión, se refiere a Instituciones que integran la Administración Pública Paraestatal.

El criterio Doctrinal admite que la aplicación del Apartado B) del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria es aplicable, sin - ninguna reticencia a los Poderes de la Unión y sus servidores; pero -

no a las Instituciones Paraestatales, como más adelante quedará debidamente analizando

Respecto a la autoridad jurisdiccional que habrá de heterocomponer (53) los conflictos surgidos entre la Administración Pública -en sentido restringido, pues ya no habremos de hacer referencia a los Poderes Legislativo y Judicial-, y sus trabajadores, la competencia por -- mandato Constitucional corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

4.2 Régimen Jurídico Laboral de la Administración Pública Paraestatal. Según hemos indicado en el parágrafo anterior, los criterios legislativo o legal y el doctrinal son contradictorios, ya que el primero es decir, el legal que no Constitucional, establece que el régimen jurídico de ésta especie de la Administración Pública se encuentra regulado como regla general - pues tiene sus excepciones- por el Apartado B) del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria. Para esclarecer - debidamente ésta cuestión -pues en efecto la doctrina ha cuestionado la posición legal de la llamada Ley Burocrática-, será necesario estudiar - de manera específica el fenómeno jurídico laboral, en cada una de las - instituciones jurídicas que integran la Administración Pública Paraestatal.

4.2.1 Empresas de Participación Estatal

Si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Administración Pública

(53) Cfr. Briseño Sierra, Humberto. Categorías Institucionales del Proceso.

Federal en sus artículos 10., 30., 45, 46, 47, 48 y 49 ordena -de ordenación- desarrolla, define y regula a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos o de Estado, nosotros hemos preferido alterar ese orden, por la -- simple razón de la diversidad de criterios legales que se contemplan en la regulación de las empresas públicas llamadas de Participación Estatal por un lado y por otro, de los Organismos Descentralizados, siendo más caótica por la multiplicidad de dispositivos legales en la primera de las enunciadas.

4.2.1.1 Empresas Mercantiles

Según tuvimos oportunidad de señalar en el Capítulo II de la -- primera parte, las Empresas de Participación Estatal, en un rango de generalidad extraordinaria, son sociedades anónimas y por lo tanto - mercantiles, según lo establecen diversas fracciones del artículo -- 75 del Código de Comercio vigente desde 1887 y que, por ser federal, dentro de la pirámide jerárquica de nuestro sistema jurídico positivo ocupa un lugar preeminente; sin embargo, para los efectos de éste - trabajo entendemos por empresas mercantiles a aquellas de participa- ción estatal que no son de las llamadas Nacionales de Crédito, Nacio- nales Auxiliares de Crédito o Nacionales de Seguros y Fianzas.

Pues bien, éste innúmero de empresas mercantiles de Estado se encuentran regidas o bien por el Apartado A) o bien por el Apartado B)

del artículo 123 Constitucional y sus respectivas Leyes Reglamentarias, dependiendo substancialmente de lo establecido en el acto jurídico que les dió vida o en todo caso, del régimen jurídico bajo el cual se constituyeron. Así nos encontramos que si una empresa de participación estatal mayoritaria fue creada o constituida por Decreto del Ejecutivo de la Federación, en este acto jurídico suele señalarse con absoluta regularidad el régimen jurídico—laboral al cual queda sujeta más desde nuestro punto de vista, muy modesto por cierto, se viola el --orden Constitucional, ya que el artículo 123, Apartado A) fracción --XXXI Constitucional, establece de manera expresa que son de competencia federal la aplicación de leyes laborales en lo tocante a "empresas que sean administrados en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. . ." y es el caso, según tuvimos la oportunidad de subrayar en el mencionado Capítulo II de la primera parte de éste trabajo, que las empresas de participación estatal mayoritaria lo son en virtud de la proporción en que participa el Gobierno Federal --en-- tiéndose Administración Pública Federal, Central y Paraestatal- en el capital social y/o su estructuración y/o administración, por lo que se ubica o encuadra dentro de la precitada fracción XXXI del Apartado A) del artículo 123, Constitucional, esto es, que independientemente de la facultad del Ejecutivo Federal para crear dichas empresas -tema que no es objeto de estudio y análisis de éste trabajo-, carece de facultad

para sujetar a dichas empresas al Apartado B) del artículo Constitucional antes invocado y a su Ley Reglamentaria, como suele suceder, pues se transgrede, insistimos en ello, el orden Constitucional.

No cabe duda que las empresas de participación estatal, por la circunstancia de que la Administración Pública participa en ellas de diversas y variadas formas, sea en sentido financiero y/o organico, implica participación o administración en forma directa, lo que viene a corroborar nuestro criterio de que la regulación Constitucional debe ser la del Apartado A) del artículo 123, al cual pertenece la mencionada fracción XXXI, entre otras razones, porque la aplicación del Apartado B) produce una incongruencia en la aplicación del Derecho Laboral. Esto es bien claro, ya que del análisis del mencionado Apartado B) y aún de su simple lectura, es fácil percatarse que en ninguna de sus fracciones se hace referencia a las empresas de participación estatal, ni llamándolas de esta forma ni invocando la administración directa de ellas por parte de la Administración Pública, de esta guisa ¿Cómo se puede aplicar un dispositivo jurídico Constitucional que no regule ni de manera expresa ni implícita a las empresas de participación estatal?

Por lo que se refiere a las empresas privadas que han devenido públicas por adquisición total o parcial por parte del Estado -de participación estatal o nacionalizadas-, consideramos que deben seguir la suerte jurídica del --

régimen legal laboral en el cual estaban inmersas, por dos razones, a saber: a) porque se encontraban ya encuadradas dentro del Apartado A) del artículo 123 Constitucional y, b) porque, al cambiar su naturaleza de privadas a públicas o de Estado se colocan dentro de la excepción de federalización contemplada por la multiinvocada fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución, Apartado A).

4.2.1.2 Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones - Auxiliares Nacionales de Crédito. - Por lo que se refiere a la regulación jurídico laboral de las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, tenemos que enfrentarnos con una variante de suma importancia respecto al sistema general que en materia de trabajo existe en nuestro país, pues las relaciones laborales de éstas Instituciones y Organizaciones con sus trabajadores, se encuentra contemplada en el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en el Reglamento Interior de Trabajo de cada una de ellas.

Es necesario destacar que, siguiendo el principio laboral de que los contratos rigen en primer lugar la relación laboral y en un segundo lugar el Reglamento Interior de Trabajo cuando los derechos que contenga sean superiores cualitativamente hablando respecto de la norma más general que contenga los derechos mínimos de los trabajadores, en esta materia de excepción se dá con claridad inobjetable, aunque -

desde luego, esas condiciones más favorables suelen encontrarse más bien en el Reglamento Interior que en el contrato individual de trabajo; sin embargo, habida cuenta de que un estudio semejante conlleva la necesaria adquisición e inevitable estudio de cada reglamento -lo cual es francamente laborioso y escapa a los propósitos de este trabajo-, basta el señalamiento anterior para referirnos ahora al dispositivo reglamentario general que ya hemos mencionado.

El Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se integra de nueve capítulos que tratan respectivamente de las siguientes materias: I Del personal de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; II - Escalafones y tabuladores; III Salarios y gratificaciones; IV Jornada de trabajo, horas extras, vacaciones, despido; V Prestaciones de -- carácter cultural; VI Prestaciones de carácter social; VII Prestaciones de carácter económico; VIII Procedimiento administrativo de con ciliación ; y IX Disposiciones Generales.

Como nota sobresaliente de este Reglamento encontramos que evita el uso de la palabra "trabajador" para calificar a sus servidores. Además, clasifica a éstos con el nombre de "empleados" en permanentes y temporales o eventuales, eliminando de la calidad de empleados a los corresponsales y agentes de dichas Instituciones y Organismos, - "... en virtud de regirse... por las disposiciones de las Leyes Mer-

cantiles", (54)

De manera general contiene un nutrido conjunto de derechos laborales y prestaciones de seguridad social muy importantes, que en términos amplios superan cualitativamente a los otorgados por las Leyes Reglamentarias de los Apartados A) y B) del artículo 123, en materia austantiva laboral y en materia de seguridad social; pero no consagra el Derecho de Huelga por parte de los trabajadores y el Derecho de Paro por parte de las Instituciones y Organizaciones, lo que encuentra su explicación -que no su justificación- en razones de índole política y financiera.

Se encuentra muy claramente definida la situación jurídica de los trabajadores por lo que hace a la estabilidad laboral y a sus derechos laborales también y de seguridad social; mas para el caso de conflicto la boral, establece un mecanismo administrativo de conciliación, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la desempeña a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y ésta cuenta con un grupo permanente de inspectores distribuidos en oficinas regionales ubicadas en las diversas plazas crediticias del país.

Por otro lado, las propias Instituciones y Organizaciones cuentan con oficinas internas de quejas, las que tienen la obligación de informar mensualmente de ellas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

(54) Artículo 72 del Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

4.2.1.2.1 Crítica.

El Reglamento al que nos hemos venido refiriendo es crítico desde diversos puntos de vista, a conocer: Constitucional, Técnico legal y Político.

4.2.1.2.1.1 Desde el punto de vista Constitucional.

El preámbulo del mencionado reglamento hace referencia a una facultad reglamentaria del Presidente de la República, al invocar la fracción I del artículo 89 Constitucional, cuando no existe ninguna Ley que esté reglamentando.

Efectivamente, el artículo 89 de la Constitución establece textualmente:

Artículo 89 Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

y es el caso de que, no hay una Ley previa o disposición Constitucional que en materia de trabajo de tales Instituciones y Organizaciones tenga que reglamentarse en la vía administrativa, condición sine qua non para el ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Desde este punto de vista estamos frente a un acto inconstitucional del Ejecutivo Federal.

Con toda seguridad pudiérase argumentar en defensa de este Re-
glamento que se trata de la instrumentación en vía administrativa de
la facultad exclusiva y excepcional que el Presidente de la República
tiene en materia económica; pero desde luego se trata de una falacia,
ya que es necesario distinguir la actividad económica de la relación
obrero patronal, que son materias radicalmente distintas, aunque la
segunda influya en la primera. La falacia es muy perceptible con -
tan solo pensar en que, toda relación laboral influye en la vida eco-
nómica del país y no por ello el Derecho del Trabajo es materia de
reglamentación administrativa. A mayor abundamiento, en el artícu-
lo 89, que consagra facultades expresas únicamente a favor del Presi-
dente de la República, no contiene ninguna relativa al trabajo que ---
presta los llamados empleados de las Instituciones y Organizaciones
antes mencionadas y no se debe olvidar que el sistema institucional -
establecido por la Constitución en su parte orgánica, es de facultades
expresas para el Ejecutivo y el Judicial, y excepcionalmente implíci-
tas para el Legislativo. Este sistema se encuentra transgredido por
el multicitado Reglamento.

Por otro lado la fracción X del artículo 73 Constitucional estable-
ce expresamente como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la
de "... expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

En relación al artículo 89 de la Constitución, el mencionado Re--

glamento es inconstitucional y en relación al artículo 73 fracción X de la propia Carta Magna, es anticonstitucional.

Desde el artículo 10, hasta el último, que es el 48, el Reglamento que venimos estudiando estatuye reiterativamente como única forma de vinculación y relación jurídica-laboral, el contrato individual de trabajo, lo que atenta gravemente en contra del artículo 123 Constitucional que establece como derecho irrestricto el de asociación profesional y el de contratación colectiva, precisamente en las fracciones XVI y XVII de dicho mandamiento. Esta característica del multicitado Reglamento de reducir a la fuente de la relación jurídica-laboral al contrato individual de trabajo, si bien es atentatoria contra disposiciones expresas -como lo hemos señalado en el párrafo anterior- del artículo 123 Constitucional y de su espíritu renovador, encuentra no obstante su explicación en una preocupación, por parte de los propietarios privados de Instituciones y Organizaciones, de proteger sus intereses - y garantizar sus ganancias y por parte del Estado, la preocupación se reduce a la política financiera que necesita, para su desarrollo y proyección nacional de tranquilidad y armonía sociales. A pesar de todo esto, la explicación no justifica la anticonstitucionalidad que en el renglón específico de contratación laboral, evidencia tan drásticamente el Reglamento que ahora estudiamos.

La reglamentación laboral de las Instituciones y Organizaciones de Crédito a que nos venimos refiriendo en este párrafo, preceptúa -

que para lo no contemplado o previsto por dicho cuerpo reglamentario, se estará a lo establecido en " ... las relativas (previsiones) de las leyes sobre la materia ... " esto quiere decir, que estamos frente al caso curiosísimo de un Reglamento inconstitucional en algunos aspectos y anticonstitucional en su esencia, que no obstante su irregularidad jurídica-institucional o sea remitir, en vía de aplicación supletoria por omisiones o defectos que contenga su reglamentación, a las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional.

Indudablemente que tal remisión o envío a la supletoriedad mencionada implica también una constitucionalidad y acaso anticonstitucionalidad, pues sabemos que todo orden jurídico se encuentra estructurado jerárquicamente, sistema que Hans Kelsen⁽⁵⁵⁾ se ha encargado de demostrar científicamente, y que el mencionado Reglamento contraviene. Es ilícito que la Ley Federal del Trabajo señale para su aplicación supletoria, diversas leyes, las que suelen ser de la misma jerarquía-federal o inferiores; pero nunca normas de jerarquía superior, las que por su propia naturaleza no pueden ser de aplicación supletoria, precisamente por ser normas en las que se apoyan las demás que constituyen la estructura jurídico-laboral.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional⁽⁵⁶⁾ establece un sistema de supletoriedad legal, señalando en primer lugar Leyes Fe-

(55) Teoría pura del Derecho,

(56) Artículo 11.

derales y clasificando a estas por su materia -Ley Federal del Trabajo y Código Federal de Procedimientos Civiles-, para ubicar - en un segundo nivel a las Leyes del orden común, a la costumbre, al uso y a los principios generales del Derecho y la Equidad.

Como se ve, es inadmisibile desde un punto de vista técnico-jurídico-constitucional, que un Reglamento, aún en el supuesto de que tuviera apoyo y fundamento Constitucional -que no lo tiene-, y que además no reglamenta en un sentido técnico-jurídico absolutamente nada pues nada tiene que reglamentar, invoque para su aplicación supletoria, disposiciones de superior jerarquía a las cuales, en última instancia, deberá de sujetarse.

4.2.1.2.1.2. Desde el punto de vista técnico-legal.

Sabemos que un Reglamento administrativo es una Ley en sentido material; pero no desde un punto de vista formal. Ahora bien, toda relación de trabajo, de acuerdo a los postulados Constitucionales de la materia es objeto de regulación legal en sentido material y formal, y no solamente desde este último criterio, es decir, que siendo el trabajo -préstese donde se quiera así sea -- Instituciones u Organizaciones Crediticias- objeto de regulación legal, proscribire toda posibilidad de reglamentación autónoma -como el caso del Reglamento de Policía-, lo que ninguna autoridad ni dependencia oficiales -así se trate de Secretaría de Hacienda y -

Credito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, - etcétera- están facultadas para aplicar dicho Reglamento ya que si lo aplican, sus actos son atacables en Vía de Amparo por -- aplicar normas inconstitucionales y anticonstitucionales en consecuencia, sin facultades para actuar, ya que es lógico ninguna autoridad sea Legislativa, Ejecutiva o Judicial tiene facultades para actuar en contra o al margen de la Constitución.

4.2.1.2.1.3. Desde el punto de vista político.

Desde este punto de vista, el mencionado Reglamento es - atentatorio contra las Instituciones Jurídico-Políticas de México, - ya que éstas se encuentran establecidas y reguladas por la Carta Magna y no por el capricho de los sujetos o los intereses de éstos.

La única explicación, desde el punto de vista de la política empírica -que no es jurídico institucional-, es el condicionamiento económico que el país vive respecto a los grandes detentadores de capitales, que por tenerlos no se quieren someter a las Instituciones Jurídicas -no importan sus razones- y que el Estado, haciéndoles el juego los tolera, creando paralelamente al orden jurídico un status normativo específicamente para ellos, es decir, que des de este punto de vista, nuestro Estado vive dos sistemas normati

vos: uno de jure y otro de facto.

4.2.1.2.2. Nuestra proposición.

De acuerdo al artículo 41 del Reglamento precitado relativo al trabajo en las Instituciones y Organizaciones Crediticias, para el evento en que las partes no estén conformes con el laudo que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en un conflicto laboral concreto, podrán dilucidar su situación jurídica ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El criterio precedente nos insinúa ya una posible solución a la inconstitucionalidad y a la anticonstitucionalidad situación del Reglamento preinvocado y según nuestro parecer, consiste en que, con los ajustes convenientes, el texto de dicho Reglamento sea incorporado al Título Sexto -trabajos especiales- de la Ley Federal del Trabajo, desapareciendo, consecuentemente el muchas veces referido Reglamento Administrativo y eliminando con ello un capítulo ignominioso de la actividad jurídica de nuestro país.

4.2.2. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Nos parece que la regulación jurídico-laboral de los organismos descentralizados federales -que son a los que se refiere la Constitución-, siguiendo una correcta interpretación del artículo 123 Constitucional no ofrece ningún problema, a pesar de lo --

cual en la práctica del Derecho del Trabajo -tanto de la obra legislativa (leyes orgánicas) cuanto la ejecutiva (decretos administrativos)- se siguen criterios de conveniencia no jurídica que vienen a desembocar en absurdas contradicciones que reflejan la veleidosa política institucionalizada.

En efecto, el vacilar de la política se hace evidente de igual manera en las llamadas Leyes Orgánicas que unas ocasiones remiten para la regulación del trabajo de los Organismos Descentralizados al Apartado B) del artículo 123 y en otras al Apartado A) de la misma disposición, en tanto los decretos administrativos de manera unánime remiten al primero de los Apartados mencionados. Por otra parte, el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, de manera casuística incluye dentro de su régimen a varios de los organismos descentralizados. Este panorama además de producir una enorme confusión en la materia que venimos tratando, es incongruente consigo mismo por un lado y por otro con los dispositivos constitucionales.

Para superar la actual situación jurídica-positiva-laboral y lograr una uniformidad de criterio, es necesario recurrir al fundamento constitucional tomando su trayectoria histórica, su estructura real, su imagen y la voluntad social que le subyace, tal como lo sugiere -

Karl Larrea (57). Veamos simultáneamente estos criterios al analizar el artículo 123 Constitucional,

Nuestro problema -ha escrito un ilustre profesor mexicano- se refiere a la competencia Constitucional: Hasta el año 1929, la expedición y aplicación de las Leyes del Trabajo era local; el Congreso Federal podía únicamente legislar para el Distrito Federal y Territorios Federales; en ese año se reformó la fracción X del artículo 73 de la Constitución y el párrafo introductorio del artículo 123, y se dió competencia exclusiva al Congreso Federal para expedir la Ley del Trabajo, que valdría para toda la República, pero se dividió la aplicación de la Ley entre las autoridades federales y las locales; la fracción X del artículo 73 fué objeto de reformas posteriores, que ampliaron la competencia de las autoridades federales; en el año de 1942 se reformó nuevamente ese proyecto y se trasladó la división de competencias a la fracción XXXI del artículo 123; en esta fracción se precisaron algunos casos dudosos y se amplió considerablemente la competencia federal (58).

(57) Metodología de la Ciencia del Derecho, p. 138.

(58) Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. T. II, p.929.

El establecimiento de la competencia federal de las autoridades del Trabajo, fué en vía de excepción. La regla general es que la competencia es de las autoridades locales, siguiendo el espíritu del artículo 124 de la propia Constitución.

El autor que recién hemos citado sigue comentando la competencia Constitucional Federal de las autoridades del Trabajo, solo que desde el punto de vista de la materia y en los siguientes términos:

Competencia derivada de la naturaleza del Estado Federal. La organización del Estado Mexicano dá nacimiento a diversos problemas; ...

a) Corresponde a las autoridades federales el conocimiento de los conflictos de trabajo que se susciten en empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, disposición -- que no amerita comentario, pues no puede admitirse que las autoridades locales tengan jurisdicción sobre Organismos Federales o sobre empresas en que esté interesada la Federación . (59)

Desde luego que estamos de acuerdo en este criterio del Dr. de la Cueva; no obstante deja subsistente el problema que pretendemos dilucidar, lo que se explica porque a la fecha en que los elaboró solamente había como autoridades federales del trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

(59) Ibidem., p.p. 930 y s.

Es clara la voluntad social del Constituyente permanente de que sean las autoridades federales las que conozcan de los conflictos laborales de los organismos descentralizados. Tal es la intención que se percibe en la trayectoria histórica de 1929 a 1942, relativa a tal federalización; pero en lo que se refiere, a la determinación entre las diversas autoridades federales que en materia laboral existen, se encuentran algunas dificultades.

Se pudiera pensar que en la trayectoria de federalización a que hemos hecho mención, se encuentra claramente la respuesta; sin embargo, no dejando la verdad del acerto precedente, la claridad en este tema se puede obtener contemplando además de aquella, la trayectoria histórica de la Legislación Institucional Burocrática, que data de 1938 a 1960 y de este último año a nuestra fecha.

Efectivamente, ninguno de los estatutos jurídicos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión sujetó a su régimen a los organismos descentralizados, sino que estos siempre fueron incluidos en las reformas de la fracción X del artículo 73 Constitucional. Cuando el estatuto jurídico fué elevado a la categoría de norma Constitucional en el Apartado B) del artículo 123 de la Carta Magna, no incluyó a los organismos descentralizados y a las empresas administradas directamente por el Gobierno Federal, lo que significó que conservó el mismo espíritu de los estatutos jurídicos, en tanto que -

congruente con la trayectoria histórica, la fracción XXXI del Apartado A) del mencionado artículo 123, desde 1942 a nuestros días, incluye dentro de su régimen a dichos organismos y empresas, de donde se infiere que su regulación laboral corresponde a la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado A). Es, en consecuencia incongruente la aplicación del Apartado B) de dicho artículo 123 y su Ley Reglamentaria a los conflictos de organismos descentralizados y empresas de Estado, que no se encuentran previstos dentro de las hipótesis de tal Apartado. Tal costumbre -que no es otra cosa- conlleva la realización de actos jurídicos -sean legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales- anticonstitucionales contrarios a una disposición expresa de la Constitución.

Como se ve, desde el punto de vista de la voluntad social, o sea la voluntad institucionalizada en las normas jurídicas, se percibe que tanto el legislador constituyente permanente cuanto el ordinario, quisieron que fueran las autoridades federales laborales a las que se refiere el Apartado A) del artículo 123, las que conocieron de los conflictos del trabajo correspondientes, regulados por la Ley Federal del Trabajo.

Desde el punto de vista de la escritura del mencionado artículo 123, los organismos descentralizados se encuentran regulados por su Apartado A) y no por otra parte integrante del mismo.

Desde el punto de vista formal de la lógica jurídica, por razones de congruencia es preeminente el mencionado Apartado A) del artículo 123.

4.2.2.1. BREVE APENDICE

El análisis precedente es aplicable a las empresas públicas o de Estado, sean de las llamadas mercantiles o sean las Instituciones u Organizaciones Nacionales de Crédito.

4.2.3. FIDEICOMISOS PUBLICOS O DE ESTADO

El fideicomiso -público o privado- es una Institución mercantil que se enmarca exclusivamente en la experiencia contemporánea del Derecho, y con todo debe ser considerado como un negocio Fiduciario para la realización de ciertos y determinados fines en beneficio del Fideicomisario, pero que, para llevarlos a cabo necesita, como en la empresa, la organización y coordinación de elementos materiales, inmateriales y humanos. Es en relación con estos últimos que se centra nuestra atención ahora.

Jose Manuel Villagorda Lozano ha señalado y con razón en su Doctrina General del Fideicomiso primero y luego, en su artículo "Las Situaciones Fiscales del Fideicomiso y las Relaciones Laborales en el Fideicomiso sobre Empresa" (60), que uno de los problemas más graves que presenta el Fideicomiso en el ámbito del Derecho del Trabajo, es, sin lugar a duda, el relativo a los Delegados Fiduciarios, textualmente se expresa:

La fracción IV del artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares determina que las Instituciones Fiduciarias - -

(60) Revista Bancaria, Vol. XXIV, No. 10, Octubre 1976, p. 9

desempeñaran su cometido y ejercerán las facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto, y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la Institución...

(61)

Más adelante agrega:

... estos funcionarios ... se les denomina Delegados Fiduciarios⁽⁶²⁾.

Está claro que los fines del Fideicomiso no se pueden realizar solamente con Delegados Fiduciarios, sino que, el Fideicomiso necesita de un conjunto de empleados o trabajadores; más no habiendo duda de la situación de unos y otros, el problema consiste en determinar - cual es el régimen jurídico constitucional al que se habrán de sujetar.

Recuerdese que la fracción XXXI del Apartado A) del artículo-123 de la Constitución, le dá competencia a las autoridades federales- involucradas en dicho Apartado e implica la regulación jurídica correspondiente por parte de la Ley Federal del Trabajo, en todos aquellos- casos que el Gobierno Federal administre de manera directa o descentralizada a las empresas, esto es, en la especie, tanto los Delegados Fiduciarios como los empleados y trabajadores prestan sus servicios- no al Fideicomiso sino a la Institución Fiduciaria, que es la encargada de llevar a la práctica el negocio o encargo Fiduciario y resulta - que, en la situación que contemplamos tal Institución Fiduciaria es una

(61) Idem, ob. cit.

(62) Ibidem, ob. cit.

de las llamadas "Nacionales de Crédito", que como hemos tenido oportunidad de señalar es una empresa de participación Estatal ó nacionalizada que por serlo, forma parte de la Administración Pública Federal -la llamada Paraestatal-, es decir, que a través de dicha forma de la Administración Pública el Gobierno de la Federación maneja directamente a los Fideicomisos de empresa pública.

De acuerdo a lo anterior, no cabe duda de que los fideicomisos públicos ó de Estado para los efectos de su relación jurídica-laboral, se encuentran ubicados dentro del Apartado A) del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.

Solo para abundar en argumentos que robustecen nuestro acerto, nos remitimos a lo expuesto ya en las líneas precedentes respecto a las Empresas de Participación Estatal y a los Organismos Descentralizados.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES

5.1. PRIMERA PARTE.

5.1.1. CAPITULO I.

5.1.1.1. La determinación del régimen jurídico-laboral de la Administración Pública en nuestro país -como de cualquier otro-, no se puede alcanzar ignorando la naturaleza íntima de las diversas formas -- que va adoptando la Administración Pública en su desenvolvimiento y evolución, de acuerdo a las más actuales directrices aportadas por -- la Ciencia de la Administración y aplicadas por la Técnica Adminis-- trativa .

5.1.1.2. La Administración en un sentido real de actividad es una -- Técnica en el sentido más puro del término; más cuando ésta es ele-- vada al nivel de las preocupaciones teóricas y de los análisis y de -- estudios, surge la Teoría y Ciencia de la Administración.

5.1.1.3. La Administración presupone la coordinación de diversos -- elementos tangibles e intangibles, en vista a la realización de fines -- concretos.

5.1.1.4. La Administración se clasifica entre otros muchos criterios en Privada y Pública .

5.1.1.5. La Administración Pública es una forma jurídica de buscar la realización de fines colectivos, lo que explica que se caracteriza por su legitimidad, legalidad, funcionamiento general y continuo, todo lo cual garantizado por la fuerza coercitiva del Estado.

5.1.1.6. La Administración Pública suele clasificarse en lato-sensu y en strictu-sensu. La primera acepción involucra la actividad de los llamados tres Poderes del Estado. La segunda acepción se involucra únicamente al llamado Poder Ejecutivo y la actividad que éste desarrolla.

5.1.1.7. La Administración Pública strictu-sensu es una, única e indivisible, por lo que implica sin atentar contra su integridad nomenclológica e institucional, las llamadas Administración Centralizada ó Central y Administración Paraestatal ó Periférica como prefieren llamarla los italianos.

5.1.2. CAPITULO II

5.1.2.1. La Empresa Pública puede ser connotada desde un punto de vista económico y desde un punto de vista jurídico. Desde el primero tomando como punto de referencia la finalidad que persigue, que es el bien común, público ó social. Desde el segundo, la Empresa Pública es una universalidad jurídica de bienes, derechos y obliga--

ciones cuya finalidad es la producción de bienes y/o servicios en vista a la satisfacción de necesidades públicas y/o sociales, que se encuentran reguladas tanto por el Derecho Mercantil cuanto -- por el Derecho Público, con preeminencia de este.

5.1.2.2. La Empresa Pública es identificable por la omnicomprensión de todas ó algunas de las siguientes características: el acto jurídico que la crea o establece, la finalidad que persigue, por la participación financiera del Estado, por la participación orgánica del Estado, por el control que sobre ella ejerce la Administración Pública Central y por el agente gubernamental que toma las decisiones económicas más trascendentales.

5.1.2.3. La Empresa Pública suele adoptar las siguientes formas jurídicas: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal -dentro de las cuales quedan las nacionalizadas- y Fideicomisos Públicos ó de Estado.

5.2. SEGUNDA PARTE

5.2.1. CAPITULO I

5.2.1.1. Los servidores de la Administración Pública lato-sensu después de la Constitución de 1917 se encontraron fuera de toda posibilidad fáctica de gozar de la protección y beneficios del artículo 123 Constitucional, siendo como objeto inmisericorde de abusos y atropellos contra su dignidad personal y de clase.

5.2.1.2 A pesar de la aseveración anterior, en Aguascalientes, - - Chihuahua y Puebla, en la primera mitad de los años veinte se - - dictaron leyes para el trabajo de los servidores públicos.

5.2.1.3 En 1938 se expidió el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fué sustituido por otro de la misma denominación en 1941.

5.2.1.4. En 1960, a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, el Congreso Constituyente Permanente de los Estados Unidos Mexicanos, reforma y adiciona el artículo 123 Constitucional, estructurándolo en los Apartados A) y B). El primero para los trabajadores de la iniciativa privada y de lo que ahora se conoce adelantando conclusiones - con el nombre de Administración Pública Paraestatal. El - segundo para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal.

5.2.2 CAPITULO II

5.2.2.1 Las Empresas de Participación Estatal, los Organismos Descentralizados y los Fideicomisos Públicos se encuentran regulados por el Apartado A) del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria a pesar del criterio sostenido por las autoridades jurisdiccionales federales y por las autoridades laborales del país.

5.2.2.2 Es inconstitucional y anticonstitucional el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria

del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, en lo que se refiere a la enumeración -que algunos aseguran es enunciativa de Instituciones de la Administración Paraestatal.

5.2.2.3 Es anticonstitucional desde todo punto de vista el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

5.2.2.4 Desde los puntos de vista estructural e intencional-social, de acuerdo a una recta interpretación jurídica, y lógico formal, histórica y gramatical del artículo 123 Constitucional, toda la Administración Pública Paraestatal se encuentra regida por el Apartado A) de dicha disposición y de su Ley Reglamentaria. Las autoridades que deben de conocer de los conflictos laborales de la Administración, son las federales establecidas por tal Apartado de la disposición invocada y su Ley Reglamentaria.

5.2.2.5 Para lograr una armonía de criterio en esta materia, existen dos alternativas: una es que se respete el actual artículo 123 constitucional en la profundidad de su significado y no se tuerza por interpretaciones ingenuas, mal intencionadas o comprometidas. Otra es que se reforma la fracción XXXI del Apartado A) del artículo 123 Constitucional en lo que se refiere a, "... empresas que se han administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; ", para que estas líneas sean "interpoladas " en el Apartado B) de tal disposición constitucional.

Bibliografia General.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Imprenta Universitaria, México, 1974.
- Benham, Frederic. Curso Superior de Economía, Versión española de Víctor L. Urquidí, Fondo de Cultura Económica, México, 1956.
- Briseño Sierra, Humberto. Categorías Institucionales del Proceso, Editorial Cajica, Puebla, 1956.
- Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, Quinta edición, Editorial - Porrúa, S.A., México, 1962.
- Cámara de Diputados. Los Presidentes de México ante la Nación, México, 1968.
- Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, -- Cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1961.
- Cueva, Mario de la. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Decimaquinta edición, - Editorial Porrúa, México, 1973.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, Traducción de Eduardo García Máynez, Imprenta Universitaria, México, 1949.
- Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1970.
- Kunz, Joseph L. La Teoría Pura del Derecho (Cuatro conferencias), Imprenta Universitaria, México, 1948.
- Larens, Karl. Metodología de la Ciencia del Derecho, Traducción de Enrique Gimbernat Ordeig, Editorial Ariel, Barcelona, 1966.
- López Basilio, Horacio. Elementos de Administración, Editorial Pax-México, México, 1974.
- López Portillo y Pacheco, José. "Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Presidencia de la República, México, 1977.

- Nava Negreta, Alfonso. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado", en Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XV, No. 57, Enero-Marzo, México, 1965.
- Pasos, Luis. Devaluación en México, Décima edición, Editorial - Diana, México, 1976.
- Patton Glade Jr., William. "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas", en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores extranjeros), Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas. Teoría y -- Práctica, Editorial Limusa, México, 1976.
- Ruiz Massieu, José Francisco. Nueva Administración Pública, - Editorial Tecnos, S.A., México, 1977.
- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, Quinta edición, - Edición del Autor, México, 1972.
- Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial - Porrúa, S.A., México, 1976.
- Vendel, Georges. Droit Administratif, París, 1967.
- Villagordoa Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso, Asociación Nacional de Banqueros de México, A.C. México, 1976.
- Villagordoa, José Manuel. "Las Situaciones Fiscales del Fideicomiso y las Relaciones Laborales en el Fideicomiso sobre Empresa", en Revista Bancaria, Volumen XXIV, No. 10, Octubre, México, 1976.

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, - Editorial Porrúa, México, 1977.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" de 1917, - -
Reproducción facsimilar en La Primera Constitución Político-Social
del Mundo del Dr. Alberto Trueba Urbina.

"Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la U-
nión" de 1938, en Los Presidentes de México ante la Nación, de la
Cámara de Diputados.

"Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la U-
nión" de 1941, en Los Presidentes de México ante la Nación, de la
Cámara de Diputados.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamen-
taria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Editorial Po-
rrúa, S.A., México, 1977.

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Orga-
nismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Edi-
ción de la Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial
de la Federación, México, 29 de Diciembre de 1976.

Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de -
Crédito y Organizaciones Auxiliares, Asociación de Banqueros de
México, 1972.