



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

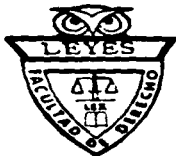
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL.

LA RELACION LABORAL EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA
PARAESTATAL.

T E S I S

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



MEXICO, D. F.



1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

A mis Padres: Lourdes y José Luis,
por el gran amor que se tienen y
que cada día me motiva para seguir
adelante, siendo el mejor ejemplo
de disciplina y orden que tengo en
la vida.

A mi Familia con todo el
carifio y respeto que
tengo hacia cada
integrante de ella.

A La Familia Velasco Martínez
que me recibió en su seno
incondicionalmente como si fuera
parte de la misma.

A mis amigos y compañeros de
trabajo que me apoyan y
están conmigo en cada paso.

**LA RELACION LABORAL EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA PARAESTATAL .**

INDICE

PAG.

INTRODUCCION.....I.

CAPITULO 1

CONCEPTOS BASICOS .

1.1. El Estado y sus Funciones.....	2
1.2. La Administración Pública Federal.....	5
1.2.1. La Administración Pública Centralizada.....	9
1.2.1.1. Las Secretarías de Estado.....	14
1.2.1.2. Los Departamentos Administrativos.....	17
1.2.2. La Administración Paraestatal.....	20
1.2.2.1. Los Organismos Descentralizados.....	22
1.2.2.2. Las Empresas Estatales.....	24
1.2.2.3. Los Fideicomisos Públicos.....	28
1.3. Clasificación de los Servidores Públicos del Estado.....	29
1.3.1. Los Altos Funcionarios.....	30
1.3.2. Funcionarios Públicos y Empleados.....	31
1.3.3. Los Trabajadores al Servicio del Estado.....	32

1.3.3.1. Los Trabajadores de Base.....	33
1.3.3.2. Los Trabajadores de Confianza.....	34
1.4. La Relación de Trabajo.....	35
1.4.1. Contrato Individual de Trabajo.....	35
1.4.2. El Nombramiento.....	36
1.4.3. La Elección.....	38

CAPITULO 2
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Etapa Anterior a la Creación del Artículo 123 Constitucional.....	41
2.2. La Creación del Artículo 123 Constitucional.....	54
2.3. La Ley del Servicio Civil.....	67
2.4. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.....	71

CAPITULO 3
LEGISLACION APLICABLE A LA RELACION
LABORAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARAESTATAL

3.1. La Constitución Política de 1917.....	78
3.1.1. Facultades Normativas en Materia de Trabajo del Congreso de la Unión.....	88
3.1.2. Facultad Reglamentaria del Presidente de la República en Materia Laboral y Social.....	89

3.1.3. El Artículo 123 Constitucional, Apartado A.....	96
3.1.4. El Artículo 123 Constitucional, Apartado B.....	100
3.2. La Ley Federal del Trabajo.....	104
3.3. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	105
3.4. Principales Ordenamientos en Materia de Seguridad Social.....	106
3.4.1. La Ley del Seguro Social.....	107
3.4.2. La Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.....	112
3.4.3. La Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	113
3.5. Legislación Relativa a la Administración Pública Paraestatal.....	118
3.5.1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	119
3.5.2. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	122

CAPITULO 4
LA RELACION LABORAL EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA PARAESTATAL

4.1. El Régimen Laboral de los Trabajadores de los Organismos Descentralizados.....	126
4.2. Las Empresas Estatales y sus Trabajadores.....	135
4.3. La Constitucionalidad de los Decretos Presidenciales que determinan el	

Régimen Laboral.....	144
4.4. Criterios para determinar el Régimen Laboral.....	146
4.5. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y su Campo de Aplicación.....	152
4.6. Jurisprudencia y Tesis Jurisprudenciales....	161
4.7. Algunos Casos Concretos.....	180
4.7.1. El Servicio Postal Mexicano.....	181
4.7.2. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares.....	184
4.7.3. El IMSS y el INFONAVIT.....	186
4.7.4. El ISSSTE.....	188
4.7.5. Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos.....	195
CONCLUSIONES.....	200
BIBLIOGRAFIA.....	207

INTRODUCCION.

El Derecho debe evolucionar al mismo tiempo que la sociedad para la cual ha sido creado. Sin embargo, existen áreas del Derecho atrasadas en la determinación de conceptos que deberían estar reforzados por el enorme desarrollo contemporáneo de las instituciones jurídicas y hechos sociales.

En este sentido, considerando que el Derecho es todo que debe ser congruente en su conjunto, los estudiosos del Derecho, han dejado un poco de lado a la relación laboral que se da en el seno de la Administración Pública Paraestatal, la cual involucra ineludiblemente a tres áreas del Derecho a saber: El Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo.

En cierta forma, esta insuficiencia científica es mayor en el terreno de los estudios históricos ya que no existe una historia sistemática del tema.

Con este trabajo no se pretende cubrir la carencia señalada, sino tratar desde un punto de vista general algo que deberá adecuarse al caso concreto de que se trate para aplicar correctamente la legislación constitucional, administrativa y laboral.

Nos interesa señalar con precisión los conceptos que han servido de base para el establecimiento de la relación laboral en la administración pública

paraestatal, así como las clases de trabajadores que prestan sus servicios en las entidades que la integran y la legislación que rige a cada una de esas clases, haciendo mención que nos avocamos al grupo más amplio de trabajadores, es decir a los de base.

El primer capítulo de este trabajo, se concreta ha establecer los conceptos básicos, que a nuestro juicio, deberían ser los correctos para entender el tema a tratar, los cuales aparecen y no se han desarrollado conjuntamente con la materia del Derecho del Trabajo.

En este sentido, en el capítulo segundo analizamos los antecedentes legislativos que permitieron regular a la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, comparando conceptos y analizando las épocas de surgimiento de las instituciones relativas a la Administración Pública Paraestatal, señalando que los conceptos que manejamos en el primer capítulo si bien han sido heredados deben evolucionar y adecuarse a las figuras jurídicas que surgen y a las características de las mismas, resultando necesario estudiar esta etapa histórica para entender el planteamiento que proponemos.

Es así como en los dos primeros capítulos pretendemos hilar los conceptos con la evolución histórica de las instituciones jurídicas que de una u otra manera se ligan con la relación laboral que surge dentro del seno de la Administración Pública Paraestatal en nuestro país.

III

En este trabajo se informa fielmente sobre lo acontecido con la legislación que antecede a la vigente, reguladora de la relación laboral en la Administración Pública Paraestatal manteniendo una línea congruente con el devenir de la historia pero interpretando a la misma desde un punto de vista personal y que al llegar al final de este libro deberá ser evidente. Es el resultado de lo que aprendimos a través de los conocimientos transmitidos por los profesores de la UNAM, de las ideas precedentes y que pasan por un filtro, tal y como me fueron enseñadas.

Manteniéndonos en la línea del análisis histórico, en el tercer capítulo estudiamos los ordenamientos jurídicos vigentes más importantes relativos a la regulación del trabajo en la Administración Pública Paraestatal, mostrando cuales son los problemas que surgen con la interpretación y aplicación inadecuadas que se han realizado, en primer lugar de la Constitución Política y, en segundo lugar, de las leyes en materia del trabajo y de seguridad social.

En este orden de ideas, vemos como se abusa de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, tanto para crear organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias, como para establecer indiscriminadamente el régimen laboral en estas entidades, cayendo en el abuso de esta facultad que le otorga la Constitución en el artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna.

IV

Por último, en el capítulo cuarto, retomamos los conceptos que consideramos los más adecuados, así como el desarrollo histórico de los mismos y los aplicamos a la vida actual de la relación laboral en las entidades de la Administración Paraestatal, tomando en cuenta las características esenciales y especiales de cada uno de estos grupos para ubicarlos ya sea dentro del ámbito de aplicación del Apartado A o del Apartado B del artículo 123 Constitucional, sin dejar de tomar en cuenta lo que nuestros más altos tribunales mediante ejecutorias han considerado al respecto, mostrando que entre las mismas falta análisis y que existen incongruencias así como falta de fundamentación y motivación de algunos de esos criterios.

CAPITULO 1 CONCEPTOS BÁSICOS

Este capítulo tiene como principal finalidad dar a conocer cada una de las partes que integran a la Administración Pública Federal, así como los distintos tipos de trabajadores que prestan sus servicios en la misma.

En tal sentido se hace una descripción, en primer lugar, de la estructura de los poderes del Estado, con el propósito de ubicar a la Administración Pública Federal dentro de los mismos y, en segundo lugar, una descripción de cada una de las entidades y dependencias que la componen, poniéndole especial énfasis a aquellos elementos de la Administración Pública Paraestatal.

Ya ubicados dentro del ámbito de la Administración Pública Paraestatal, señalamos que tipo de trabajadores prestan sus servicios en los organismos descentralizados y en las empresas estatales partiendo del análisis de los diferentes tipos de trabajadores que, doctrinal y jurídicamente, prestan sus servicios al Estado, ubicando a los mismos dentro del contexto de trabajadores al servicio del Estado, regulados por el apartado B del artículo 123 constitucional y no como trabajadores en general, regulados por el apartado A del artículo citado, el cual eminentemente rige las relaciones obrero-patronales entre los particulares.

1.1. EL ESTADO Y SUS FUNCIONES.

El Estado, como "organización jurídico-potestativa de una comunidad humana tendiente a concretar de modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social en las condiciones y dentro del ámbito territorial determinado por los factores históricos"¹, tiene como finalidad esencial conseguir el bien común, es decir, satisfacer las necesidades fundamentales de la colectividad.

Para conseguir el bien común, El Estado actúa de diversas maneras en todos los ámbitos de la vida social, realizando las siguientes funciones:

a) La función legislativa, la cual tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles. Esta función generalmente se encuentra plasmada en el proceso legislativo.

b) La función jurisdiccional: es aquella que individualiza el derecho incierto o cuestionable a las situaciones o intereses jurídicos. Esta función presupone una controversia o conflicto de intereses que se puede resolver con la aplicación de las normas de carácter general. Esta función se manifiesta a través de las resoluciones que emite el Estado, generalmente conocidas

¹ Enciclopedia Jurídica Ombra T.X. Bibliográfica Argentina. Argentina. 1968. p. 857.

como sentencias o laudos, las cuales no tienen el carácter de general, sino individual en virtud de que se aplican u obligan solamente a las partes que entran en conflicto.

c) La función administrativa. Existen problemas sobre la definición de ésta, ya que se le da contenido diverso o se le define simplemente como la función que no es legislativa ni jurisdiccional.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez al respecto nos dice: "Desde el punto de vista material, la función administrativa es la realización de actos jurídicos y materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico".²

En ese sentido, nosotros consideramos que esta función se manifiesta en la ejecución de actos jurídicos concretos, valiéndose de los recursos materiales y humanos del Estado, llegando al grado de utilizar a la fuerza pública, creando situaciones jurídicas individuales, debiendo apoyar su actuación en un mandato legal, que regule su contenido y sus límites.

El Estado para ejercer estas funciones cuenta con diferentes organismos los cuales se encuentran contemplados en la Constitución.

² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Noriega México, 1986, p. 35.

De esta manera, desde el punto de vista formal u orgánico, al Congreso de la Unión o Poder Legislativo, se le atribuye la facultad legislativa; al Poder Judicial integrado por los jueces y tribunales federales, se les atribuye la función jurisdiccional y al Presidente de la República o Poder Ejecutivo se le atribuye la función administrativa. Sin embargo, desde el punto de vista material, los diversos Poderes de la Unión realizan funciones que desde el punto de vista formal les corresponden a los otros poderes. Esto es, "cada uno de los poderes realiza principalmente una función, pero también realiza actos característicos de otros poderes, sin que ello cambie la naturaleza del acto. Así tenemos, por ejemplo, al Poder Ejecutivo realizando fundamentalmente funciones administrativas, pero también realizará actos propios de la función legislativa, como expedir normas generales denominados reglamentos, y actos que correspondan a la función judicial, como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados".³

Pasando al análisis del Poder Ejecutivo en México, del cual deriva lo que conocemos como Administración Pública Federal, la Constitución lo estructura de la siguiente manera: El artículo 39 dispone que la soberanía nacional reside originalmente en el pueblo; los artículos 40 y 41 establecen que es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión. El artículo 49 preceptúa que el Supremo Poder

³ Ibidem, p. 36.

de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y el artículo 80 previene que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

1.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Una vez que han quedado establecidas las bases de estudio de la Administración Pública, iniciaremos su análisis.

Para el Diccionario Porrúa de la Lengua Española, la acción de administrar significa: gobernar, regir, cuidar. Servir o ejercer algún ministerio o empleo. Dirigir, propinar, dar.⁵

Como podemos apreciar, el significado de administrar se refiere a una actividad rectora de la vida social.

La Administración Pública ha sido definida de diversas maneras por los autores de Derecho Administrativo; la mayoría llegando a la conclusión de que la Administración Pública comprende dos elementos, los cuales resulta necesario establecer para entender el significado de aquella, mismos que se enuncian a continuación:

⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Decimoquinta Edición. Porrúa. México. 1973 p. 173.

⁵ Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Décima sexta edición. Porrúa. México. 1994. p. 12.

a) La Administración Pública es, en un sentido formal u orgánico, la estructura, organización o conjunto de órganos estatales a los cuales se les ha conferido la realización de la función pública, entendiéndose a ésta como el conjunto de actividades a cargo del Estado o del Poder Público del Estado, tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad y a cumplir los fines del Estado como son: establecer y mantener la paz y tranquilidad del país, mantener el orden, proteger la libertad, preservar la seguridad, y en general conseguir y mantener el bien común.⁶

b) Desde un punto de vista material o funcional, la Administración Pública se presenta o se manifiesta como la actividad que desempeñan los órganos del Poder Ejecutivo.

En efecto, la Administración Pública se compone de estos dos aspectos que, sin embargo no se pueden separar salvo para efectos de lograr un mejor entendimiento de nuestro objeto de estudio, sin que ello implique su separación o que sean cosas diversas, sino simplemente son dos componentes de una misma institución jurídica.

Miguel Acosta Romero afirma que "La administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen, directa o indirectamente, del Poder

⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. A-CH. Quinta Edición Porrúa, México, 1992. p.107.

Ejecutivo tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial); su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos".⁷

Esta definición contempla los elementos que hemos señalado, es decir, la estructura y la función, por lo que nos parece la más adecuada para entender en su doble aspecto a la Administración Pública; sin embargo, no obstante ser acertada la anterior definición al señalar que la Administración Pública, entendida desde el punto funcional, corresponde a o depende del Poder Ejecutivo, es necesario aclarar que si bien es cierto la función administrativa en México está a cargo del Presidente de la República, también es cierto que no es la única función del Poder Ejecutivo; esto es: materialmente realiza funciones jurisdiccionales y administrativas y de la misma manera los otros poderes realizan funciones materialmente administrativas aunque formalmente no correspondan al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, el calificativo de Federal que se le da a la Administración Pública corresponde a la forma de Estado o forma de organización estatal que ha adoptado nuestro país, el cual se constituye de una Unión de Estados libres y soberanos que cuentan con sus propios poderes

⁷ Ibidem p. 108.

(ejecutivo, legislativo y judicial) cuya competencia se rige y se subordina a un poder central y a la Constitución Política u Ordenamiento Fundamental que tiene aplicación en todo el territorio de la Unión, esto es, en todos y cada uno de los Estados de la Federación, debiendo estos Estados ajustar sus ordenamientos jurídicos y su actuar a lo ordenado en la Constitución.

Roberto Ortega Lomelín señala que: "En México, la Administración Pública es un órgano o conjunto de órganos del Estado ubicados dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, pero sin confundirse con éste".⁶ Esto es así porque en México el Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República quien es el Jefe de la Administración Pública, siendo esta última una estructura auxiliar de aquél, necesaria para cumplir con las funciones administrativas inherentes a su cargo.

De esta manera, en México, el Ejecutivo Federal, es decir el Presidente de la República se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y de las entidades de la administración paraestatal.

En nuestro país, la Administración Pública Federal está a cargo del Poder Ejecutivo de la Federación y éste a su vez se deposita en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos conforme a lo

⁶ ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo Mexicano. La Descentralización. Porrúa, México. 1988. p. 243.

establecido en los artículos 80, 89 y 90 de nuestra Constitución.

El artículo 90 constitucional establece que "la Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Es así como la Administración Pública para realizar las funciones que le son encomendadas necesita de la acción coordinada de algunos órganos y de las personas integrantes de los mismos, no obstante lo anterior, cabe mencionar lo que señala la Enciclopedia Jurídica Omeba que establece que "toda la organización administrativa se estructura sobre la base de la unidad funcional, sin perjuicio de que dentro de la misma existan diversos sectores de unidades funcionales que correspondan a distintos servicios públicos".⁹ Esto quiere decir que la diversidad de funciones no implica una distinta función jurídica, puesto que en esencia es siempre la misma: la administración.

1.2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba. T1 Bibliográfica Argentina. Argentina. 1968. p. 945.

La Administración Pública Centralizada, integrada por unidades denominadas dependencias, es una organización que depende directamente del Poder Ejecutivo en virtud de una relación de subordinación jerárquica entre este y la administración centralizada; además la subordinación jerárquica es unitaria, coordinada y directa con respecto al Presidente de la República. Entre estos órganos se crea una relación de coordinación y colaboración, estableciéndose entre ellos una diversidad de funciones que tiene como base la división del trabajo para una mejor atención de las funciones públicas encomendadas al Poder Ejecutivo.

Una de las características esenciales de la Administración Pública Centralizada es que, para conservar la unidad, cohesión y uniformidad de las decisiones que debe tomar el Poder Ejecutivo, es que independientemente de que les otorga ciertas facultades a los órganos centralizados, el Presidente conserva la responsabilidad y dirección sobre los mismos en virtud de la jerarquía existente en relación a ellos.

Andrés Serra Rojas ha establecido que las facultades que conserva el Presidente de la República en relación con este tipo de órganos son las siguientes:

a) Facultad de mando y decisión: Es la característica suprema del poder público. Se refiere a las órdenes y mandatos autoritarios que requieren los órganos administrativos inferiores para el desempeño de su trabajo.

Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de interpretación jurídica.

b) **Facultad de nombramiento:** Esta facultad se otorga al titular del Poder Ejecutivo para colocar a la cabeza de los órganos de la Administración Centralizada de manera libre y removerlos de la misma manera a fin de conseguir la unificación de criterios en cuanto a las políticas y órdenes que determine el Presidente de la República. En México, esta facultad está contenida en el artículo 89 fracción II de la Constitución.

c) **Facultad de revisión:** Esta facultad permite a la autoridad superior de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, pudiendo aquella dejar sin efecto el acto administrativo en cuestión ya sea por falta de oportunidad, ya sea por falta de legalidad.

d) **Facultad disciplinaria:** es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores de estos órganos. La responsabilidad civil, penal y administrativa son medios correctivos para una buena Administración Pública.

El Poder disciplinario permite a la Administración Pública el buen orden de la actividad que realiza, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de su estructura.

e) Poder para resolver conflictos de competencia: Esta facultad permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos.

Las leyes en algunos casos no definen siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos.

Existen numerosos casos en que es difícil precisar la competencia de un órgano por falta de una disposición expresa, por una contradicción entre textos que den la competencia de diversos órganos, o por negativa de la propia autoridad administrativa a admitir como de su competencia una determinada materia.

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal resuelve esas situaciones en los términos siguientes: "En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá

por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo".¹⁰

En efecto, al crearse dependencias, dígase Secretarías de Estado o departamentos Administrativos, generalmente se establece su competencia, específicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o bien en otras leyes y reglamentos para su funcionamiento; sin embargo, en caso de alguna laguna o controversia en cuanto a la competencia de estos órganos, El Presidente de la República tiene la facultad de solucionar estos conflictos por conducto de la Secretaría de Gobernación, resolución que, desde luego, debe estar fundada y motivada.

Miguel Acosta Romero establece que "la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".¹¹

En México, coexiste un principio de descentralización derivado del régimen federal, con un sistema administrativo centralizado en el que el Presidente de la República concentra en su entorno un gran número de facultades y poderes. En este sistema las Secretarías de

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T.I. Décima quinta edición. Porrúa. México. 1992. pp. 514, 515.

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera edición. Porrúa. México. 1979. p. 157.

Estado y los Departamentos Administrativos dependen jerárquicamente del titular del Poder Ejecutivo.

Las leyes que organizan a la Administración pública responden, por lo general, a las ideas políticas que dominan la Ley Fundamental del Estado.

Con estos conceptos sobre la unidad de la función administrativa y subordinación jerárquica de los órganos administrativos centralizados, se facilita la comprensión de la Administración Pública Federal, la cual se integra por dos sistemas a saber: centralización y descentralización administrativa. La división de estos dos sistemas se reduce a un simple condicionamiento de la competencia del órgano superior y director de la administración pública.

Hay centralización administrativa cuando el órgano superior mantiene plenamente sin ninguna limitación ni disminución de la competencia de dirección, mando y control sobre los órganos que integran la administración.

1.2.1.1. LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

Son los órganos de la Administración Pública federal centralizada, que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo, cuya posición subordinada respecto de este último, hace que sus titulares, los secretarios de Estado, sean irresponsables frente al Congreso de la Unión.

con una competencia determinada relativa a la función pública y que permite la ejecución de los fines que en cada periodo de Gobierno se fije el Presidente de la República en turno.

Consideramos que la subordinación total al titular del Poder Ejecutivo de los órganos centralizados, caracteriza la irresponsabilidad de los mismos frente al Congreso de la Unión, no obstante que conforme al artículo 93 constitucional, tienen la obligación de comparecer ante cualquiera de las Cámaras que integran al Congreso de la Unión, con el fin de rendir un informe sobre el estado que guarda su gestión. Esta falta de responsabilidad se da en virtud de las características de gobierno mexicano, donde el Presidente y sus órganos auxiliares gozan de amplias facultades y prerrogativas; además de que en caso de no rendir el citado informe, no existe sanción alguna para obligarlos a realizarlo.

Andrés Serra Rojas al respecto nos dice: "Con la denominación de Secretarías de Estado ayudimos a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad del inmediato del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley".¹²

En nuestro país se crearon las Secretarías de Estado por el Constituyente de Apatzingán en el año de

¹² SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 543.

1814, contemplando únicamente en la Constitución a las Secretarías de Guerra, de Hacienda y de Gobierno.

Las Secretarías de Estado realizan, además de funciones administrativas, funciones políticas, las cuales son el refrendo y la comparecencia ante el Congreso de la Unión.

La evolución y el número de Secretarías de Estado se ha ido incrementando en la misma forma en que han aumentado las atribuciones de la Administración Pública Federal.

En la actualidad la Ley Orgánica de la Administración Pública establece las siguientes Secretarías de Estado:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
7. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
8. Secretaría de Agricultura, ganadería y desarrollo rural.
9. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
10. Secretaría de Turismo.
11. Secretaría de la Reforma Agraria.
12. Secretaría de Salud.

13. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Energía.
16. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
17. Secretaría de Desarrollo Social.

1.2.1.2 LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

El Departamento Administrativo ha sido definido como "el órgano administrativo de la Administración Pública Federal Centralizada al que se atribuyen funciones técnicas, cuyo titular depende directamente del Presidente de la República quien lo nombra y remueve libremente.

Los Departamentos Administrativos fueron creados por el Constituyente en 1917, el cual para justificar su creación señaló:

"Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno de los con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito y Territorios.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y

administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle con estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.

Por eso ha parecido a la Comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México. Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán Departamentos Administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no referendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente que tiene facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico¹³

Como podemos apreciar, estos organismos, en su concepción no deben de tener funciones políticas sino únicamente funciones administrativas para ofrecer un mejor servicio público, sin embargo, actualmente la Constitución los contempla con funciones políticas, mismas que también realizan las Secretarías de Estado, tales como el refrendo y comparecencia ante el Congreso de la Unión para informar del resultado de su gestión.

De esta manera, en el artículo 90 establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las

¹³ CANTON MOLLER, Miguel. *Derecho del Trabajo Burocrático*. Segunda Edición. Porrúa, México, 1991. p. 33. (Diario de los Debates, del Congreso Constituyente, 1917, T II pp. 447 y 448.)

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; el artículo 92 constitucional por su parte establece: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

"Así pues el departamento administrativo viene a ser en teoría un antecedente del organismo descentralizado y de las empresas de participación estatal que operan servicios públicos".¹⁴ En la práctica los Departamentos Administrativos han sido el preámbulo de Secretarías de Estado.

Como se observa, las diferencias entre estos organismos y las Secretarías de Estado, se hacen más tenues puesto que prácticamente se reducen a que en teoría, las Secretarías tendrán atribuciones político-administrativas y los Departamentos Administrativos sólo deben tener funciones técnico-administrativas. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1, establece que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos Administrativos forman parte de la Administración Pública

¹⁴ ACOSTA-ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p. 72.

Centralizada, y el artículo 10 de la misma ley les confiere a ambos órganos el mismo rango.

En la actualidad sólo existe el Departamento del Distrito Federal, cuya naturaleza y características especiales lo convierten en un caso de excepción que se rige por su propia Ley Orgánica, teniendo a su cargo la atención de todo lo relativo a los servicios públicos, servicios administrativos generales, acción política y gubernamental en el Distrito Federal, además de contar con personalidad jurídica propia.

1.2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

El artículo 90 constitucional establece que la Administración Pública Federal será centralizada y *paraestatal*.

Por Administración Pública Paraestatal debemos entender una organización paralela a la administración centralizada, ya que aunque se trata de una organización integrante de la Administración Pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, ya que se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, órganos conocidos como entidades, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁵

¹⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. p. 92.

La organización paraestatal ha ido creciendo y evolucionando de acuerdo con el desarrollo del Estado, que al ir ampliando su esfera de acción e intervención en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades para realizar este tipo de funciones, las cuales, aunque algunas no pueden considerarse como propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuvieran supeditadas a la organización jerárquica centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad.

Tomando en consideración lo anterior, las entidades que conforman a la Administración Paraestatal, en general, tienen los siguientes elementos:

a) Son independientes de la Administración Pública Centralizada.

b) Realizan funciones específicas de interés público.

c) Se crean por ley del Congreso o por decreto del Ejecutivo.

d) Tienen un patrimonio propio.

e) En términos generales, tiene personalidad propia diferente a la del Estado.

f) Aunque no están sujetas a la jerarquía de la Administración Centralizada, están sujetas al control del Poder Ejecutivo quien las agrupa por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que le atribuyen las leyes a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos conforme a lo que establece el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal.

También, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales se regula todo lo relativo al control, organización y funcionamiento de las actividades paraestatales, con excepción de algunas como el ISSSTE, el IMSS, el INFONAVIT que tienen su ley particular.

1.2.2.1. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

La Descentralización es una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública Paraestatal, mediante la creación de entes públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables

de una actividad específica de interés público".¹⁶ A estos entes se les conoce como organismos descentralizados.

Los estudiosos del Derecho Administrativo coinciden en que el único carácter que se puede señalar como fundamental de este tipo de organismos es que los funcionarios y empleados que los integran gozan de autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que señalamos cuando hablamos de la Administración Centralizada, con excepción de los de control y vigilancia. Al respecto, Andrés Serra Rojas señala: "Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y de control".¹⁷

Debemos señalar que en la doctrina mexicana se aceptan dos tipos de descentralización: por servicio y por región. Los primeros creados para atender la determinados servicios públicos, y la segunda, para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región.

Estos organismos tiene las siguientes características conforme a nuestro régimen legal:

a) Son creados por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República.

¹⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. T. D-H. Ob. Cit. p. 1085

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Ob Cit. p. 473.

b) Cuentan con personalidad y patrimonio propios.

c) Su objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; la aplicación o la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

d) Cuentan con autonomía orgánica, técnica y administrativa y en cierto grado financiera y económica, ya que, en teoría, no están sujetos a las decisiones de la autoridad central.

1.2.2.2. LAS EMPRESAS ESTATALES.

En primer lugar debemos señalar que la palabra empresa, es un concepto económico que el derecho ha tomado a falta de instituciones y elementos jurídicos que puedan explicar esta figura. Así la empresa es la organización de diversos factores de la producción, con el fin de producir bienes y servicios para el mercado.¹⁰

Es frecuente que se confunda a la empresa con sociedades o asociaciones, siendo que la sociedad o asociación es la que organiza a la empresa y la explota, es

¹⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. I. D-H Ob. Cit. p. 1262.

decir, la sociedad es quien realiza la actividad, la persona que funda y explota a la empresa.

El Derecho reconoce dos grandes grupos de empresa, según que su titular sea un sujeto de derecho privado, o bien, de derecho público, se habla entonces de empresas privadas y empresas públicas, estas últimas también conocidas como empresas estatales o empresas de Estado.

Entre los autores de derecho administrativo se establece que las empresas públicas, entendidas como actividad pueden ser las siguientes: Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, encontrándose ambos dentro de la estructura de la Administración Pública Paraestatal. Por nuestra parte debemos señalar que las Empresas de Participación Estatal Minoritaria y por excepción se regulan totalmente por las disposiciones del Derecho Privado.

Alfonso Nava Negrete hace una diferencia entre Empresas de Estado y Empresas Públicas, siendo estas últimas empresas económicas del Estado, es decir, una actividad económica productora de bienes y servicios, mientras que las empresas estatales no tienen por objeto la producción económica aunque manejen o administren recursos económicos regulares y cuantiosos.¹⁹ En nuestra opinión

¹⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. "El Control Jurisdiccional de la Empresa Pública". Revista de Administración Pública, México, Núm. 51, julio-septiembre de 1982, p. 89.

consideramos que la Empresa Pública o Empresa Estatal como actividad organizativa no tienen ninguna diferencia.

Por todo lo anterior, debemos entender a la Empresa Estatal como la organización de los diversos factores de la producción encaminados a la producción de bienes y servicios sin tener el propósito esencial de lucro, las cuales pueden ser fundadas y explotadas por Organismos Descentralizados y por Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Respecto de los Organismos Descentralizados nos remitimos a la explicación hecha en el apartado precedente.

En relación a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, estas se desarrollaron en México a partir de la Segunda Guerra Mundial, en que el Estado vio la necesidad de intervenir en áreas determinadas de la producción y ocupar empresas que pertenecían a países con los que México se encontraba en Guerra. Posteriormente el Estado fue administrando aquellas que adquiría ante su inminente cierre, con el fin de proteger fuentes de empleo, una rama de la industria o una área estratégica para el país.

"En el caso de estas empresas públicas, el Estado no las crea por un acto de autoridad, al igual que cuando pretende establecer un organismo descentralizado con forma de sociedad de derecho privado, es necesario observar

el procedimiento y los requisitos de la legislación aplicable".²⁰

El Estado abusa de su libertad de administración que le permite la creación o adquisición de empresas de naturaleza privada, sin que realmente sean indispensables.

Indicaremos que ahora las empresas creadas o adquiridas por el Estado no cumplen con la función de la participación con los particulares, pues como es sabido, en la mayoría de ellas todos los socios son entes públicos, lo cual desvirtúa la participación estatal mayoritaria, que se convierte en totalitaria, por lo cual debería de utilizarse la forma jurídica de Organismo Descentralizado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46 considera como Empresas de Participación Estatal Mayoritaria a las siguientes:

1. Sociedades Nacionales de Crédito.
2. Sociedades que la Administración Pública Federal aporte más del 50% de su capital o tenga una serie especial de acciones que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, que este pueda nombrar a la mayoría de su órgano de gobierno, o pueda designar a su director o

²⁰ RUIZ MASSIEL, José Francisco. *Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana*. México. Instituto Nacional de la Administración Pública. 1980. p. 157.

presidente, o pueda vetar los acuerdos de su órgano de gobierno.

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

Por último, en general, las Empresas Estatales deben tener por objeto la atención de áreas prioritarias que tiendan a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares, en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

1.2.2.3. LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al Fideicomiso como el "contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre una parte de sus bienes (fideicomitente) a una institución fiduciaria, para que con ellos realice un fin lícito, que la propia persona le señale".²¹

El fideicomiso es un contrato mercantil que la Administración Pública adopto para impulsar los objetivos del Gobierno Federal a determinadas áreas, afectando patrimonio para la consecución de los mismos.

²¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO. Ob. Cit. T. D-Hp. 1441.

Así, nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 40 establece que para considerar un fideicomiso como público se requiere:

a) Que se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

b) Que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo, mediante la realización de actividades prioritarias.

c) Que cuenten con Comités Técnicos.

En este sentido, podemos conceptuar a los Fideicomisos Públicos como aquellos que el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales, como fideicomitentes, constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que cuenten comités técnicos.

1.3. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO.

El artículo 108 Constitucional señala que "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial

Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...".

Tomando en consideración lo anterior, el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado.

1.3.1. LOS ALTOS FUNCIONARIOS.

Tradicionalmente en la doctrina y anteriormente en la Constitución se han considerado como altos funcionarios, para los efectos de las responsabilidades a los enumerados en el artículo 110 de la Carta Magna y los cuales pueden ser sujetos a juicio político y todos los representantes de elección popular, mismos que son: El Presidente de la República (no sujeto a juicio político), los senadores y diputados al congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito

Federal, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

De esta manera, los altos funcionarios comprenden a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado y a quienes se encarga la decisión y responsabilidad de los problemas más importantes.

1.3.2. FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y EMPLEADOS.

Dentro de la estructura de la Administración Pública se hace la distinción doctrinaria entre funcionarios y empleados de la siguiente manera:

Funcionario Público: Es aquel servidor del Estado que actúa mediante la delegación de facultades consignadas en la Ley, y que asume funciones de representación, decisión y mando.

Empleado Público: Es aquel servidor público que no cuenta con facultades de representación, decisión ni de mando, sino que simplemente realiza o ejecuta las decisiones y órdenes del funcionario público.

Rafael Bielsa establece: "El Derecho Administrativo distingue, con precisión, al funcionario del empleado público: el primero es el que actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la Administración

con los administrados, expresando, ante estos, la voluntad de aquel; el segundo es el que prestando servicios en la Administración, no actúa con dicha delegación y lo hace exclusivamente en las relaciones internas de la misma Administración.²²

Debemos advertir que, la denominación de empleados y funcionarios públicos es empleada en la Constitución y en las Leyes Administrativas, pero sin que se precisen los efectos jurídicos de esta clasificación, que va perdiendo su sentido inicial hacia un concepto de carácter general, como es el de "trabajadores al Servicio del Estado", denominación que el artículo 123 constitucional, en su apartado B, emplea para designar a los funcionarios y empleados públicos.

1.3.3. LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Son Trabajadores al Servicio del Estado las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de una función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.

El concepto de Trabajadores al Servicio del Estado erróneamente, en materia laboral, se restringe a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (jurisprudencialmente no toman en cuenta a la

²² BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, T. III. Quinta Edición. Porrúa, México, 1990, p.p. 4-5.

Administración Paraestatal como más adelante indicaremos), a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, así como a los trabajadores de algunas otras instituciones señaladas de manera expresa e impropia, en el artículo 1 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. No importando que existan otros sectores importantes de trabajadores que prestan sus servicios al Estado y cuyas relaciones se encuentran reguladas en diferentes regímenes jurídicos. Estos sectores son los siguientes:

a) Los trabajadores al servicio de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, los cuales regulan sus relaciones de trabajo indistintamente por los apartados A o B del artículo 123 Constitucional, sin que exista un criterio definido de ubicación; y

b) Los trabajadores con nombramiento de confianza.

1.3.3.1. LOS TRABAJADORES DE BASE.

Los trabajadores de base se rigen por el apartado B del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual por exclusión nos da su concepto, es decir, todo trabajador que por la misma ley no sea considerando de confianza será trabajador de base y por ello serán inamovibles.

Debiendo tomar en cuenta que para la misma ley, "trabajador es toda persona que preste un servicio

físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente o por aparecer en las listas de raya de los trabajadores por tiempo o para obra determinada".

1.3.3.2. LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Trabajadores de Confianza "son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo".²³

El artículo 123 apartado B, fracción XIV establece: "La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Las funciones especiales que realizan este tipo de trabajadores están consignadas en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que entre otras son: Dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, auditoría, control directo en adquisiciones, investigación científica, asesoría y consultoría.

Estos trabajadores, como ya señalamos se encuentran excluidos de los beneficios que gozan los

²³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Ob. Cit. T. P-Z. p. 2112.

trabajadores de base con excepción de la protección al salario y la seguridad social.

1.4. LA RELACIÓN DE TRABAJO.

Con esta denominación aludimos al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario con independencia del acto que haya motivado la relación laboral.

En esta posición la relación que se surge entre el Estado y sus servidores se puede constituir de diversas maneras y que a continuación analizaremos brevemente.

1.4.1. CONTRATO DE INDIVIDUAL TRABAJO.

"Contrato individual de Trabajo, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

El contrato de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, produce los mismos efectos que la relación de trabajo, conforme a lo que establece el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo.

Aunque esta figura se da en las relaciones entre laborales en general, especialmente entre particulares, debemos hacer notar que también se ocupa para establecer las condiciones de la prestación del servicio en empresas estatales constituidas como sociedades o asociaciones y conforme a lo establecido en la Jurisprudencia debe utilizarse para establecer la relación de trabajo entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, con fundamento en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1. situación a la con la que no estamos de acuerdo y que se analizará posteriormente.

Además, en un sentido doctrinal, existe la tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública ya que existe un concurso de voluntades en el acto del nombramiento.

La mencionada teoría establece que la relación entre el Estado y sus trabajadores deriva de un contrato en la que intervienen la voluntad del Estado y la del trabajador.

1.4.2. EL NOMBRAMIENTO.

La designación de un funcionario o empleado público: supone el nombramiento de la autoridad competente perteneciente los titulares de las Dependencias y Entidades

de la Administración Pública, con sus excepciones, y la aceptación del nombrado.

Entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, consideradas en el artículo 89 fracción II de la Constitución, está la de nombrar a los Altos funcionarios de la Administración Pública y también la de nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Del análisis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado podemos establecer los procedimientos para nombrar a los siguientes tipos de trabajadores:

a) Los trabajadores de confianza al estar excluidos de la citada ley, pueden ser nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.

b) Por lo que se refiere a los trabajadores de base la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

Respecto de la naturaleza del nombramiento existen tres teorías:

1. La teoría del acto unilateral: Sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por

el Estado y que no se requiere del consentimiento del trabajador, porque se trata de una obligación impuesta por el orden público.

2. La teoría contractual establece que la relación entre el Estado y sus trabajadores es una relación contractual, en la que intervienen la voluntad del Estado y la del trabajador.

3. La teoría del acto unión o acto condición, misma a la cual nos adherimos, sostiene que la relación laboral está formada por la concurrencia de las voluntades, del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que es el de condicionar la aplicación del estatuto legal preexistente, que regula derechos y obligaciones en forma abstracta, tanto al trabajador como al órgano público.

1.4.3. LA ELECCIÓN.

"La elección es el procedimiento a través del cual la ciudadanía determina, por medio del voto, quiénes de los candidatos participantes deben ocupar los cargos públicos más elevados en los tres niveles de poder la integran a la república federal mexicana: federación, estados y municipios".

En el ámbito federal y de acuerdo a nuestra Constitución los servidores públicos que deben ser electos

son los siguientes: Presidente de la República, cada 6 años; Diputados Federales, cada tres años; y Senadores cada seis años.

Las elecciones tienen como finalidad estructurar un sistema representativo democrático, transmitiendo la opinión de los ciudadanos acerca de quienes deben de ser sus representantes y de que manera deben de ser gobernados. Todo esto implica la organización de una estructura electoral que lleva a cabo el procedimiento de elección en intervalos de tiempo que varían según sea el cargo público por el que compiten los candidatos.

Como resultado del análisis de los conceptos básicos, tanto de la Administración Pública Federal, como de los trabajadores al Servicio del Estado, encontramos que el concepto de Empresa Pública o Empresa de Estado, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, solamente comprende a las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las cuales adoptan la forma de Sociedades Civiles o Mercantiles; mientras que desde el punto de vista del Derecho Laboral, encontramos que el concepto de Empresas Estatales comprende a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Organismos Descentralizados, y a nuestro juicio debería de comprender a los Departamentos Administrativos y a las Secretarías de Estado ya que todos estos elementos tienen las características de empresas públicas.

Esta problemática la abordaremos posteriormente y trataremos de resolverla con la propuesta concreta que sostenemos.

Ahora bien, debemos tener claro que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se encuentran dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Es decir, con esto queremos establecer que los trabajadores de estas entidades prestan sus servicios al Estado, debiéndose regular dicha relación por el apartado B del artículo 123 constitucional.

En el mismo sentido, al estudiar los conceptos relativos a la función pública, consideramos que los trabajadores de base o de planta de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, deben ser considerados como trabajadores al Servicio del Estado, por las mismas razones ya expuestas.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En este capítulo tratamos de determinar brevemente cual ha sido la evolución que ha tenido nuestra legislación en el ámbito de la regulación de la relación laboral derivada de función pública.

En este sentido, existe bibliografía bastante para estudiar la relación laboral que existe en general, no así por lo que se refiere a la relación laboral de los trabajadores al Servicio del Estado y mucho menos por lo que se refiere a los Trabajadores de la Administración Pública Paraestatal, por lo que trataremos de hacer un enlace coherente entre las disposiciones que existieron para los trabajadores en general y para aquellos que prestan sus servicios para el Estado, de tal manera que examinaremos las causas por las que existe incongruencia entre las disposiciones de Derecho Administrativo y las de Derecho del Trabajo.

2.1. ETAPA ANTERIOR A LA CREACIÓN DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Sabemos que el artículo 123 fue una aportación del Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1917. En tal virtud y considerando que hasta nuestros días el artículo 123 ha sido el avance más importante en materia laboral en México, estudiaremos los

ordenamientos vigentes antes de la creación del citado precepto y que de alguna manera se relacionan con la función pública.

En el tiempo de la colonia, nuestro país se regía por las disposiciones provenientes de España, tal es el caso de las Leyes de Indias en las cuales se regula por primera vez, la función pública en México, en el sentido de establecer algunas restricciones para acceder a la función pública, las cuales se refieren fundamentalmente a la solicitud de empleo para acceder a la función pública y que Miguel Acosta Romero cita de la siguiente manera:

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

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

"Carlos III, en 1783, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que además de la confusión que ocasionaban con sus importunidades en los ministerios y en las oficinas, turbaban su servicio abandonándolo". Ordenaba, en consecuencia, atender a los que más se distinguieran e hicieran sus solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente".

"Carlos IV, en 1799 y 1801 dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos (leyes de indias 2ª, 3ª, 9ª y 14 del Título XXI, L III, Novísima recopilación)".²⁴

En esta época las relaciones laborales en el servicio público se regían únicamente por la voluntad de los soberanos, quienes seleccionaban a sus servidores encargados de atender los propios intereses del monarca estableciendo criterios únicamente para el entrar al servicio público y algunas sanciones en caso de no ajustarse a dichos criterios.

En general, Las leyes de Indias trataron de elevar el nivel de vida de los indios estableciendo jornada de trabajo, salario mínimo, pago de salario en efectivo y prohibición de las tiendas de raya entre otras cosas.

"Las leyes de Indias son, posiblemente, los ordenamientos más importantes de los Reyes Católicos para ayudar a los indios pero a fin de cuentas privó la idea de que esas leyes debían obedecerse, pero no cumplirse.

Si bien es cierto que estas leyes contenían disposiciones protectoras de los indios, también lo es que era una creación de los conquistadores y que en realidad existía una gran desigualdad, en todos los aspectos, entre el indio y el conquistador".²⁵

²⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México. 1995. p 29.

²⁵ DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Tercera Edición. Porrúa, México. 1990. p.53.

Es de hacerse notar que en aquella época solamente accedían a los cargos públicos españoles y algunos criollos, es decir, hijos de españoles, no así los indígenas ya que el poder y toda la función pública era determinada por el rey de España, por lo que podría pensarse en un cierto grado de aplicación de estas disposiciones en materia de servicio público; sin embargo los autores coinciden en que dichos ordenamientos no tuvieron aplicación, tal es el caso de Alberto Trueba Urbina estableciendo lo siguiente: "si un servicio administrativo y una previsión rigurosa que han encaminado sus esfuerzos a encontrar la eficacia de las leyes del trabajo, no han logrado en nuestro tiempo eliminar infracciones que frecuentemente quedan impunes con grave perjuicio para el trabajador, puede calcularse cuál sería el respeto que merecieron las leyes de indias a los poderosos de aquella época que seguramente no habían asimilado del cristianismo, el espíritu ardiente de caridad, limitándose a su ejercicio seco y rutinario".²⁶

Respecto a lo anterior, podemos decir que solamente tuvieron derechos los funcionarios de alta investidura provenientes de España, pero protección no derivada de las Leyes sino de la estructura y privilegios de la Monarquía Española y que se aplicaba en nuestro país.

También, la relación laboral en general se vio reglamentada por Las Ordenanzas, reglamentación

²⁶ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa, México. 1981. p 76.

rigurosa de los gremios que existieron en la misma época colonial.

Los gremios eran organizaciones de maestros y artesanos, en su mayoría peninsulares, quienes tenían el control absoluto sobre la producción de los oficiales y aprendices mestizos, indios y negros. Dado el crecimiento de la producción y el aumento de la competencia debido a la destreza y habilidad de los aprendices, las corporaciones gremiales restringen la admisión de nuevos miembros, alargaron los plazos para el aprendizaje y exámenes de oficiales, haciendo más difícil alcanzar el título de maestro.

En general, la organización gremial controlaba la producción en beneficio de España. Las Ordenanzas otorgaban cierta autonomía a los maestros para elaborar las reglamentaciones complementarias; sin embargo la situación de los trabajadores seguía siendo lamentable ya que eran manejados al antojo de los maestros, españoles en su gran mayoría, careciendo no solamente de condiciones de trabajo sino de cualquier trato humano.

Los gremios desaparecieron por declaración de la Ley de 8 de junio de 1813, que autorizó a todos los hombres a establecer libremente las fábricas y los oficios que estimaran convenientes, sin necesidad de licencias o de ingreso a un gremio.

Pero, el primer acto trascendental en materia de trabajo y en general de la vida de nuestro país, fue la abolición de la esclavitud decretada por Miguel Hidalgo I. Costilla en Valladolid, el 19 de octubre de 1810.

José Dávalos Morales establece lo siguiente: "Este acto tiene gran importancia, por el hecho de que ni siquiera podía hablarse de derecho frente a seres o cosas como los esclavos, en quienes se desconocía toda calidad humana".²⁷ Con este comentario reafirmamos lo que ya se señaló en el sentido de que los trabajadores indígenas no recibieron trato humano alguno en toda la etapa anterior a la independencia de nuestro país.

El movimiento de Independencia fue iniciado por Miguel Hidalgo I. Costilla, José María Morelos y Pavón al continuar con esta revolución estableció las bases fundamentales para estructurar a lo que después sería el Estado Mexicano con 23 puntos para la Constitución denominados Sentimientos de la Nación, en los cuales en el punto 12 se establece: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben de ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte que se aumente el jornal de pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapafia y el hurto".²⁸

²⁷ DAVALOS MORALES, José. Ob Cit. p. 55.

²⁸ DE LA HIDALGA, Luis. *La Organización Política en México*. Delegación Itzamalco. Departamento del Distrito Federal. México. 1987. p. 102.

No obstante todo lo positivo que es el pensamiento de José María Morelos y Pavón, en la época postindependiente siguió regulándose por los ordenamientos jurídicos de la colonia, no se conocía el Derecho del Trabajo. Los trabajadores siguieron en las mismas condiciones y además resintieron los resultados de la crisis política, social y económica de la guerra de Independencia.

Después de la Independencia de México, la función pública es regulada por el Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, celebrado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, estableciendo cuatro artículos en los cuales se refiere a ella:

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

"Art. 26. Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes con elecciones y nombramientos conforme a la Constitución".

"Art. 38. Ningún género de cultura, industria o comercio, puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formen la subsistencia pública".

En este último artículo se observa la presencia de lo que después daría pauta para la aparición y protección de la libertad de trabajo a nivel constitucional.

El artículo 159 establecía la facultad del Supremo Gobierno de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere sospechas de infidelidad a dicho gobierno, mediante un juicio seguido ante el Tribunal competente o ante el Congreso.

Por otro lado, las relaciones de trabajo en general por el Derecho Común bajo el rubro de Contrato de Obra.

En 1815 se emitió una circular del Ministerio de Hacienda referida a que las solicitudes que se hagan por aspirantes en ese ramo lo hagan por conducto de los jefes respectivos, a quienes se les previene de dirección a toda instancia y sin excusa alguna.

Desde 1818 se reglamentó el abono de sueldos a los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud. Asimismo, se prohíbe a los empleados del Estado disponer de los caudales de la nación y una pena a los funcionarios públicos que no cumplieren con algún decreto u orden.

Así llegamos a la Constitución de 1824, la cual regula por primera ocasión en ese nivel las facultades del Presidente de la República, reglamentación que ha sido constante hasta la Constitución actual, estableciendo en el artículo 110 las siguientes:

a) Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho.

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

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

d) Suspender a los empleados hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes y decretos.

Como podemos apreciar, en esta Constitución se empiezan a tomar en cuenta aspectos tales como las sanciones a los funcionarios en virtud de desobediencia, así como la facultad de nombramiento del Presidente respecto de sus colaboradores, sin embargo, aún no se toman

en cuenta cuestiones relativas a la protección del salario ni a la integridad física del trabajador o cualquier otra prestación en su beneficio. En este sentido, podemos sostener válidamente que todavía no tenían ninguna garantía respecto a la prestación de su servicio, sino únicamente obligaciones.

Siendo hasta 1928 cuando mediante una circular se emiten reglas para cubrir las vacantes en la función pública. También se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda.

La Ley de 1929 señalaba que en las oficinas públicas se trabaje todos los días, exceptuando los días de fiesta nacional.

En 1931 se expidieron en dos leyes se estableció el descuento de sueldos y el otorgamiento de viáticos a familias de los diputados. Con estas leyes se dio amplio reconocimiento al derecho de percibir un sueldo previendo que éste solamente era deducible por las causas señaladas en la ley.

Antes de la aparición de la Constitución de 1857, en 1835 se promulgó la ley sobre pensiones que debían disfrutar los trabajadores diplomáticos cuando cesan en su encargo y quienes deben de acceder a las vacantes. En el mismo año se estableció una ley que determinaba el sueldo del Presidente de la República, del Presidente Interino, de

los secretarios de despacho, los consejeros, senadores y diputados.

En este sentido, podemos decir que las relaciones laborales en el Estado se empezaban a reglamentar de manera difusa y dispersa. Asimismo, aparecen los primeros ordenamientos en materia de seguridad social en las que se otorgan pensiones, aunque esta prestación sólo se da en algunas dependencias, a las cuales ya se ha hecho referencia.

Posteriormente se elabora la Constitución Liberal de 1857, la cual no aportó nada respecto a la regulación de la función pública, concretándose a reafirmar lo ya señalado por la Constitución de 1824 en el sentido de conceder al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Es de hacerse notar lo señalado por Mario de la Cueva en el sentido de que el periodo comprendido entre la Independencia de nuestro país hasta la Revolución de 1910 fue menos fructífera en materia de trabajo que las Leyes de Indias en el tiempo de la Colonia. Asimismo, señala: "En el Constituyente de 1857, estuvo a punto de nacer el derecho del trabajo. Al ponerse a discusión el artículo cuarto del Proyecto de Constitución, relativo a la

libertad industrial y de trabajo, suscitó Vallarta el debate, en un brillante discurso puso de manifiesto los males del tiempo y habló de la necesidad de acudir en auxilio de las clases laborantes; con profundo conocimiento, expuso los principios del socialismo y cuando todo hacia pensar que iba a concluir en la necesidad de un derecho del trabajo, semejante al que se preparaba en Alemania, confundió el problema de la libertad de industria con el de protección al trabajo".²⁹

Esto es, Vallarta al referirse a la libertad de industria se refería a la libre concurrencia, a la necesidad de dejar a las fuerzas económicas libres con la menor injerencia del Estado, el no intervencionismo estatal en la actividad económica salvo en aquellos casos en que se vulnera el orden social, de acuerdo con los principios del liberalismo económico postulados por Francois Quesnay y Adam Smith.

En nuestra opinión, en esta etapa anterior al surgimiento del artículo 123 constitucional, no hubo gran avance en la materia laboral en general y mucho menos a nivel de trabajadores al servicio del Estado, ya que ni siquiera los trabajadores encontraron respaldados sus derechos en el Código Civil de 1870 que bajo un solo título denominado Contrato de Obra a los siguientes contratos:

- a) Contrato de servicio doméstico.
- b) Contrato de servicio por jornal.

²⁹ DELA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta Edición. Porrúa. México. 1970. p.93.

- c) Contrato de obra a destajo o a precio alzado.
- d) Contrato de portadores y alquiladores.
- e) Contrato de aprendizaje y
- f) contrato de hospedaje.

Nuestra legislación de 1870, no obstante seguir los lineamientos del Código Civil Francés, lo supero en el sentido de no considerar al trabajo como arrendamiento, mantuvo el principio de igualdad entre las partes y suprimió las prestaciones en beneficio de los patrones. También se fijan derechos y obligaciones de las partes y que a falta de reglamentación sobre el salario se estaría a la costumbre del lugar, tomando en cuenta la clase de trabajo, sexo, edad y aptitud para trabajar.

En este mismo año de 1870, se expidió una ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios, antecedente de la actual Ley sobre Responsabilidad de los Servidores Públicos.

En 1885 un decreto del gobierno reglamento la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. Se emiten circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos; se excluye del pago de los impuestos sobre sueldos a los funcionarios federales pero se grava el medio sueldo que se les daba por enfermedad.

La Tesorería en 1890 determina que por fallecimiento de algún empleado su viuda puede firmar la nómina para percibir su sueldo.

En 1896, se expidió la ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación. Asimismo, recompensas tales como la inamovilidad del cargo y el otorgamiento de ascensos, enfatizando la reglamentación relativa a la responsabilidad de los altos funcionarios.

Para cerrar esta etapa anterior al origen del artículo 123 de la Constitución de 1917, en 1911, tenemos el primer antecedente de una reglamentación de la relación laboral en el Estado mexicano ya que fue elaborado el "Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales", el cual intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, pero nunca llegó a aprobarse.³⁰

2.2. LA CREACIÓN DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Como dejamos establecido al inicio de este capítulo, el artículo 123 constitucional surge como consecuencia de un largo proceso histórico de discusiones trascendentales en el Congreso Constituyente de 1917.

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p 33.

Existieron innumerables acontecimientos que determinaron su creación, de los cuales los más importantes fueron las Huelgas Obreras de Cananea en Sonora y de Río Blanco en Puebla en el año de 1906, así como las legislaciones estatales que fueron aportando puntos muy importantes al proceso de creación del artículo 123 de la Constitución. Las que más aportaron fueron las leyes de Veracruz, Jalisco y Yucatán, cuyo contenido se resume en el artículo 123 constitucional.

La Constitución promulgada el día 5 de febrero de 1917, la cual no obstante sus múltiples reformas nos rige hasta el día de hoy, fue llamada la primera Constitución Social de mundo, ya que contempló por primera vez los derechos mínimos fundamentales de los trabajadores.

El proceso legislativo de creación del citado precepto inició con la discusión del proyecto relativo al artículo 5º Constitucional en el que se incluían aspectos relativos a la libertad de trabajo, a las obligaciones de desempeñar cargos públicos y cuales deberían de ser gratuitos, límite de horas de trabajo, descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños.

En contra del dictamen se pronunciaron catorce Diputados; las razones fueron variadas ya que a unos les parecía excesiva la protección y fuera de lugar dicha protección, mientras que a otros les pareció insuficiente tal regulación.

Así, el Diputado Francisco Lizardi consideraba que la regulación de los derechos señalados en anteriormente, era materia de la leyes y no de la Carta Magna, ya que una Constitución sólo debe de establecer principios generales.

En sentido contrario, al Diputado Francisco Lizardi, se pronunciaron los Diputado Héctor Victoria, Heriberto Jara, J.L. Von Vorsten y Froylan C. Manjarrez, quienes a pesar de votar en contra del dictamen, solicitaban mayor protección para la clase trabajadora.

El Diputado Froylan C. Manjarrez señaló:

...Pues bien, yo estoy de acuerdo, por lo tanto, con la iniciativa que presentado mi apreciable y distinguido colega, el señor Victoria; yo estoy de acuerdo con todas esas adiciones que se proponen; más todavía, yo no estaría conforme con que el problema de los trabajadores, tan hondo y tan intenso y que debe ser la parte en que más fijemos nuestra atención, pasara así solamente pidiendo las ocho horas de trabajo, no; creo de ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda la atención y si se requiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna. Yo no opino como el señor Lizardi, que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias, cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros, no señores. ¿Quién nos garantiza que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantiza que el nuevo Congreso, por la evolución natural, por la marcha natural, el Gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservadurismo? ¿Quién nos garantiza que ese Congreso General ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas? No señores, a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los juriconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de estos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y que no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en forma, no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos toda las reformas

que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y los demás no lo tengamos en cuenta, pero repito, señores diputados, precisamente por que son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5°, es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido con nuestra misión de revolucionarios".³¹

Después de lo anterior se hizo una proposición concreta de iniciativa del "Título del Trabajo" por el mismo Diputado Manjarrez. Esta propuesta sirvió de base para constituir una Comisión Dictaminadora la cual presentó el proyecto el 23 de enero de 1917, llamando al Título "Del Trabajo y de la Previsión Social".

El texto original del artículo 123 Constitucional señalaba: "el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán de expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, de una manera general todo contrato de trabajo.

Sin embargo, no se contemplaba a los trabajadores al servicio del Estado, ya que en el diario de debates jamás se habló de ellos, además de las circunstancias que rodeaban en ese entonces a nuestro país.

En este orden de ideas, Miguel Cantón Moller señala: "Esto no es raro; debemos situarnos en el tiempo,

³¹ CANTON MOLLER, Miguel. Ob Cit. p. 36.

en el momento en que se producian esas discusiones; la mayor parte de los que intervinieron, los diputados yucatecos, veracruzanos y tamaulipecos particularmente, eran miembros activos de los partidos socialistas de esos Estados y hay que recordar que no se veía como una actividad conveniente la de ser empleado de Gobierno".²²

Por otro lado se daban dos condiciones que dificultaban su situación: en primer lugar eran un grupo muy reducido y no resultaban ser un grupo social de peso, como sucede ahora; y en segundo lugar, la función pública era siempre transitoria, sujetas a condiciones políticas o de amistad con los jefes que siempre cambiaban, lo que no daba a los propios empleados la idea de formar un grupo social o estar integrados en forma alguna.

El artículo 123 en su texto original señalaba:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.

I. La duración de la Jornada máxima será de ocho horas.

²² Ibidem. p. 4.

II. La Jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres y peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán, como jornada máxima, la de seis horas. el trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV. Por cada seis días de trabajo, deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. en el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

VI. el salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a la participación en las utilidades que será regulada como indica la fracción IX.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda del curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas, los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran

situadas dentro de la población, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalaciones de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de máquinas, instrumentos y material de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida del trabajador la mayor garantía compatible con la naturaleza

de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una

Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire de su servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII. Los créditos a favor de los trabajadores por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo

trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el consul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligan a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a Juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XIX. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de

casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados".¹³

En este punto debemos señalar que, no obstante los grandes avances que en materia laboral tuvo nuestro país, en materia de regulación de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores no hubo gran evolución ya que simple y sencillamente no se regulaba su relación de ninguna manera y salvo las disposiciones administrativas aisladas que se referían a ella, no existía normatividad aplicable, quedando en absoluto estado de indefensión e incertidumbre los trabajadores del Estado.

Por otro lado, también la Constitución de 1917, en el artículo 89 mantuvo las facultades del Presidente de la República en materia de nombramiento pero con algunas modalidades, las cuales a continuación se detallan:

A) Facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, remover Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, así como nombrar y remover libremente a todos los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

B) Facultad para nombrar, con aprobación del Senado, ministros, agentes diplomáticos y cónsules

¹³ DAVALOS MORALES, José. Ob. Cit. pp. 65-69.

generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda.

C) Nombrar a los demás oficiales del ejército, Armada y Fuerza Aérea con arreglo a las leyes.

2.3. LA LEY DEL SERVICIO CIVIL.

No obstante que esta ley jamás llegó a elaborarse, tuvo algunos antecedentes y fundamentos legales para su creación, a los cuales nos referiremos a continuación:

La reforma del artículo 73, fracción X de fecha 6 de septiembre de 1929 y al artículo 123 de la Constitución, reservó al Congreso de la Unión la materia del trabajo ordinario, entre patrones que llamaremos comunes y sus trabajadores.³⁴ Cuando se federaliza la legislación del trabajo, las leyes dictadas en los Estados continuaron en vigor hasta en tanto la Ley Federal necesaria para la reglamentación del artículo 123 constitucional.

El 18 de agosto de 1931, bajo el Gobierno de Emilio Portes Gil, se promulgó la primera Ley Federal del

³⁴ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa, México, 1972. p. 50.

Trabajo, la cual cumplió con sus objetivos hasta el año de 1970.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó a los trabajadores del Estado de su reglamentación y establecía en su artículo 2° que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por una Ley del Servicio Civil que sería dictada posteriormente. Dicha Ley jamás se dictó dando lugar al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del los Poderes de la Unión.

Esta situación definitivamente agravó la condición de los trabajadores al servicio del Estado ya que quedaba rotundamente determinado que no serían protegidos por la Ley Federal del Trabajo y tampoco por el artículo 123 de la Constitución, reafirmando con ello su estado de inseguridad jurídica e indefensión ante cualquier acto arbitrario de que pudieran ser objeto.

"La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, ya que este fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen".³⁵

Debemos señalar que la Ley Federal del Trabajo de 1931 en la exposición de motivos señalaba: "La

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob Cit. p 33.

reglamentación legal del trabajo garantiza tan sólo un mínimo de derechos que el Estado se considera obligado a proteger, en beneficio de las clases trabajadoras". Esto quiere decir y pone de manifiesto, el carácter proteccionista y expansivo del derecho del trabajo; sin embargo, los trabajadores del Estado no gozaban de estos derechos mínimos y ni siquiera los establecidos en la Constitución.

En esta época, se sostenía la postura de que la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores era únicamente de carácter administrativo, concepción que desapareció con la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

En 1925 surgen importantes organizaciones de trabajadores del Estado: La Organización Oficial al Servicio de los Burócratas y la Dirección General de Pensiones Civiles para el Retiro. Es así como comienza a crecer el grupo de este tipo de trabajadores, se organizan y demandan al gobierno garantías sociales similares a las que ya gozaban los trabajadores en general.

El 12 de abril de 1934, bajo el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, se publicó el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual tuvo el carácter de transitorio, con una vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934, conforme a lo establecido en su artículo 2°.

Miguel Cantón Moller señala: "El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil" señalaba la forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran en carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba el segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías de Estado y en los Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección del personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. El cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el quinto a las recompensas y ascensos. El sexto a las obligaciones y derechos del personal comprendido en el servicio civil. El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El octavo la forma de separación del servicio civil; hay que mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el Presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera

la muerte del trabajador. Contenia algunas disposiciones complementarias y los normales artículos transitorios".³⁶

Este acuerdo, no obstante contener las primeras disposiciones que reglamentaron en forma autónoma la relación laboral en el Estado en general, no tuvo una gran vigencia y tampoco contempló la relación laboral en la Administración Pública Paraestatal ya que esta última aún no era contemplada en el derecho positivo, es decir, en la Constitución ni en las leyes reglamentarias en virtud de surgir posteriormente.

2.4. EL ESTATUTO FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.

El Estatuto Federal de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas, publicándose en el Diario Oficial el día 5 de diciembre de 1938.

El Estatuto amplió la protección a los trabajadores, entendiéndose como tales a "toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". Este ordenamiento contemplaba, entre otras cosas, las obligaciones y derechos de los trabajadores, horario de labores y descansos, obligaciones de las

³⁶ CANTON MOLLER, Miguel. Ob. Cit. pp. 77 y 78.

dependencias de los Poderes de la Unión, salarios, de la suspensión de los efectos del nombramiento, de la organización colectiva de los trabajadores, condiciones generales de trabajo, de la huelga, del Tribunal de Arbitraje, de los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales.

El Estatuto no sufrió modificación hasta el año de 1941, adicionando nuevos cargos y empleos de confianza, trabajadores a los cuales no se les aplicaba el ordenamiento mencionado.

Toda esta evolución sirvió de antecedente para la elevación de los derechos de los trabajadores del Estado a nivel constitucional con la creación del apartado B del artículo 123 constitucional publicada en 5 de diciembre de 1960 y posteriormente con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 28 de diciembre de 1963, disposiciones legales que hasta la fecha regulan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

El Congreso Constituyente de 1917 no contempló la existencia de la administración paraestatal, sino únicamente a la centralizada. No se concebía la existencia de organismos con personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en aquella época

requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la época actual.³⁷

Es acertado el comentario de Luis Humberto Delgadillo Gutierrez ya que sólo se estableció la Administración Pública Centralizada y sólo se hizo referencia a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos, no así a las Empresas Estatales ni a los Organismos Descentralizados.

En este sentido, no es sino hasta el 18 de noviembre de 1942 cuando se toma en cuenta a las empresas estatales pero no dentro del capítulo relativo al Poder Ejecutivo sino dentro del artículo 123 constitucional en la reforma a la fracción XXXI, cuando aún no se había creado el apartado B del citado artículo.

El artículo 123 constitucional (ahora apartado A), fracción XXXI, inciso b), punto 1, el cual es el igual hasta la fecha, ubica dentro del ámbito de la competencia de las autoridades federales a las Empresas administradas directa o descentralizada por el Estado.

Debemos hacer notar que la organización administrativa paraestatal se inicia formalmente, a nivel constitucional, en 1981 con la reforma al artículo 90 constitucional, situación que quedó al margen y no se contempló en el artículo 123 constitucional que fue anterior al surgimiento de la paraestatalidad en México,

³⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Ob. Cit. p. 121.

asi como el establecimiento en 1942 de la fracción XXXI, la cual introduce las actividades económicas que deben ser de competencia federal.

"La primera ley que reguló estas entidades fue la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, a la cual siguieron las publicadas en 4 de enero de 1966 y la del 31 de diciembre de 1970; sin embargo, todavía no se les consideraba como parte de la Administración Pública Federal".²⁸

Con fundamento en estos antecedentes podemos sostener válidamente que, erróneamente, se ha considerado que la Administración Pública Paraestatal la ubican al margen del Poder Ejecutivo.

Con la expedición de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, se consideró a los organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos Públicos integrantes de la Administración Pública Federal.

Del análisis que hemos realizado apreciamos que existió un gran avance en cuanto a la protección de los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo, por razones históricas, no se considera dentro de

²⁸ Ibidem. p. 122.

la protección de los trabajadores al servicio del Estado a los trabajadores de la Administración Pública paraestatal, sino que se ubican dentro de la reglamentación de los trabajadores en general.

De esta manera, de acuerdo con los antecedentes legislativos señalados en este capítulo, la conclusión lógica es que en materia laboral nunca se les ha considerado a estas entidades como pertenecientes o dentro del Poder Ejecutivo, ya que cuando se les otorgo la protección del artículo 123 constitucional en 1942, simplemente a nivel administrativo ni siquiera eran regulados los Organismos Descentralizados ni las Empresas de Participación Estatal y cuando se regulan en las Leyes Administrativas no se les considera ni siquiera dentro de la Administración Pública Federal, mucho menos dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Es hasta 1976 a nivel de la leyes administrativas y hasta 1981 a nivel constitucional cuando se les considera como integrantes de la Administración Pública Federal.

Esta evolución de la Administración Pública Paraestatal se dio de una manera contraria a la lógica en virtud de que, sabemos que la organización de la estructura del Estado y por tanto de los poderes del mismo se establece en la parte orgánica de la Constitución y después de deben de elaborar sus leyes reglamentarias, situación que sucedió a la inversa con los organismos descentralizados y con las empresas estatales ya que

primero se concibieron a nivel de las leyes administrativas y no fue sino hasta el año de 1981 cuando se estructuró a la Administración Pública Paraestatal en la Constitución vigente con la reforma al artículo 90, el cual quedó de la siguiente manera:

"Art. 90. La Administración Pública será Federal y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

De esta manera, concluiremos el presente capítulo dejando claro que la reglamentación de la relación laboral en la Administración Pública Paraestatal ha quedado fuera de estudio y por tanto no se han expedido leyes ni reglamentos en esta materia que tomen en cuenta las condiciones reales e históricas que dieron lugar al surgimiento de la Administración Pública Paraestatal, olvidando tomar en cuenta sus características especiales y su evolución hasta nuestros días, resultando necesario tomar en cuenta dichos factores y actualizar la legislación

a las pretensiones de la sociedad, buscando mantener el mayor beneficio de los trabajadores de estas entidades, así como conseguir el mejor servicio público posible que se preste mediante los organismos integrantes de la Administración Pública Paraestatal.

CAPITULO 3
LEGISLACIÓN APLICABLE A LA RELACIÓN LABORAL EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

3.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El trabajo burocrático ha ido tomando gran importancia en los últimos años y los debates se están dando en torno a su aplicación.

Es así como, para efectos del estudio que estamos realizando, se hace necesario estudiar las principales normas que se han aplicado para establecer un régimen laboral y de seguridad social de los trabajadores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. Con ello pretendemos dejar establecido el campo de análisis y los problemas que se presentan en esta materia para proponer soluciones en el capítulo final de este trabajo.

Los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado no quedaron contemplados en la Declaración de los Derechos Sociales del artículo 123 constitucional de 1917, no obstante que algunos artículos se referían a la misma respecto del nombramiento y remoción de algunos funcionarios, tema que ya fue tratado en el capítulo anterior y al cual nos remitimos.

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

79

Actualmente, con las reformas que ha sufrido la Carta Magna desde su inicio y hasta nuestros días, el panorama del Derecho del Trabajo Burocrático se presenta de la siguiente manera:

El primer artículo que se refiere a la relación laboral de funcionarios públicos, es el artículo 3° en su fracción VII y que señala: "Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".

Este artículo se encarga de regular la relación laboral entre las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía y a su personal, es decir, aquí se regula el trabajo en los organismos descentralizados encargados de la función pública de impartir la educación superior, a la cual se les otorga autonomía técnica y orgánica a fin de garantizar la libertad de cátedra, sin embargo, únicamente se podría justificar que sus relaciones laborales se rijan por el apartado A del artículo 123 de la Constitución a fin de que sus empleados no estén sujetos a presiones de orientación política predominante en el Gobierno, logrando

que dichos servidores se ajusten a dicha orientación con el apercibimiento de ser separados de la función pública, es decir, se pretende su independencia o autonomía de todo control político o gubernamental. Cabe aclarar que, conforme a nuestro criterio, esto sería aplicable únicamente para los servidores públicos que imparten la educación y no para todo tipo de servidores que realicen trabajos dentro de las instituciones de educación superior, por ejemplo los empleados de mantenimiento y limpieza, ya que ellos de ninguna manera podrían influir en el pensamiento de los alumnos de las citadas instituciones.

El artículo 5° Constitucional, por su parte establece genéricamente la garantía individual relativa a la libertad de trabajo, contemplando la circunstancia de que a nadie se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Esta garantía es realmente importante ya que con ella cada persona puede dedicarse a cualquier actividad productiva, ajustándose únicamente a las modalidades que la propia Constitución establece.

El citado precepto, en cuanto a los servicios públicos prevé las siguientes situaciones:

a) Los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

b) Los servicios públicos relativos a las funciones electorales y censales tendrán el carácter de obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente.

c) Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale.

Ahora bien, por lo que hace a los servicios públicos mencionados, se ha sostenido que su gratitud obedece al costo que representarían para el Estado. No existe tal supuesto si examinamos que algunos autores consideran innecesario el servicio de las armas ya que hemos vivido en largos periodos de paz. Sin embargo el Constituyente consideró la situación de contar con elementos necesarios en caso de inminente peligro a la nación. El mismo interés podemos encontrar cuando se obliga al ciudadano al desempeño del cargo de jurado o de funcionario censal, en los que el propósito es obtener una contribución personal, en el primer caso de una correcta administración de justicia en los asuntos en los que el debe ser quien dictamine sobre la responsabilidad de un acusado por la comisión de un determinado delito social; en el segundo lugar, para despertar la confianza popular y facilitar la magnitud de la actividad que emprenden al levantar un censo nacional, de indudable interés para toda la colectividad.

El siguiente artículo de la Constitución que analizaremos es el artículo 25, el cual señala las bases para la rectoría económica nacional por parte del Estado y que establece la existencia de la economía mixta en nuestro país, previendo la concurrencia en el desarrollo económico del país de los sectores público, social y privado. Asimismo, este precepto señala que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Este precepto en primer lugar nos da la finalidad para la cual son creados los organismos descentralizados, a los cuales para efectos del estudio laboral que estamos realizando se les considera como empresas administradas directamente por el Estado, es decir, tienen como principal función realizar la operación y explotación de las áreas económicas que se consideran necesarias para mantener la soberanía del Estado mexicano.

De igual modo el citado precepto establece la concurrencia de el sector público por sí, o con los sectores privado y social, para impulsar y organizar las áreas prioritarias para el desarrollo del país. Ya dijimos anteriormente que las áreas estratégicas son aquellas actividades económicas que representan una importancia suprema para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes y servicios que constituyen el fundamento de otras actividades o ramas económicas derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos o

de alto valor por su escasez o de uso especializado para ciertos fines, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la soberanía y la independencia. Por ello, el mismo artículo establece la propiedad y el control que tiene el Estado sobre los organismos descentralizados, los cuales son los que se encargan de realizar las actividades relativas a las áreas estratégicas; primera situación por la que consideramos que los organismos descentralizados pertenecen al Estado y a la Administración Pública Federal.

Eduardo Andrade Sánchez al respecto señala: "El precisar que no solamente la propiedad, sino también el control de dichos organismos, corresponde al Gobierno Federal, permite garantizar que la toma de decisiones necesarias se realice por medios públicos. No bastaría con asegurar exclusivamente la propiedad, si se admitieran formas de administración que desplazaran el proceso decisorio fuera del ámbito del propio gobierno".³⁹

Coincidimos con el comentario antes apuntado, ya que se vuelve evidente que esta forma de llevar a cabo la explotación de las áreas estratégicas, manteniendo el control y la propiedad de los organismos que la realicen, es una forma de administración pública, siendo que dicha forma de organización se encuentra dentro del ámbito de la Administración Pública Paraestatal y ésta, dentro de la Administración Pública Federal.

³⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada por Procuraduría General de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Quinta Edición. Editado por Raúl Márquez Romero. México. 1994. p. 119.

Siguiendo con el estudio del mismo artículo, también faculta al sector público para participar e impulsar a las áreas prioritarias para el desarrollo de la nación.

Las áreas prioritarias son aquellas que, dadas las circunstancias, resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional.

Eduardo Andrade Sánchez opina: Las áreas prioritarias "no son necesariamente fundamentales o básicas para el desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero su pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores privado y social en conjunción con el público".⁴⁰

Como ya se estableció en el capítulo de conceptos básicos de esta tesis, el desarrollo, impulso y explotación de las áreas estratégicas y prioritarias corre a cargo de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal respectivamente, es decir, por la Administración Pública Paraestatal.

El artículo 25 constitucional se relaciona con el artículo 28 del mismo ordenamiento. Este último

⁴⁰ Ibidem p. 120.

establece que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas tales como: correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; acuñación de monedas y emisión de billetes; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Asimismo, el artículo 28 constitucional es el fundamento de creación de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal al señalar: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".

En este sentido, cada área estratégica cuenta con un organismo descentralizado y cada área que se ha considerado prioritaria cuenta con una empresa de participación estatal para su control y explotación.

Ahora bien, el artículo 28 es el fundamento para la creación de este tipo de entidades y es el artículo 90 de la Carta Magna el que sirve de base para la organización de los mismos dentro del tipo de la Administración Pública Paraestatal, al lado de la

Administración Pública Centralizada y a éstas dos formas de organización como elementos de la Administración Pública Federal, al establecer con meridiana claridad lo siguiente:

"Art. 90. LA Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

La parte final de este artículo nos da la pauta clara para considerar, además de ser evidente conforme a la doctrina que en Derecho Administrativo existe al respecto, que si las entidades integrantes de la Administración Pública Paraestatal forman a su vez parte de la Administración Pública Federal y esta se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, necesariamente debemos considerar a aquéllas, también, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo.

Siguiendo este orden de ideas, al ubicar a la Administración Pública Paraestatal, dentro de la

Administración Pública Federal y a ésta dentro del Capítulo III, Título III de la Constitución, el cual se denomina Del Poder Ejecutivo, es ilógico pensar que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se encuentren fuera del ámbito o como una cuestión diferente al Poder Ejecutivo, como erróneamente a nuestro punto de vista lo establece nuestra jurisprudencia, la cual estudiaremos en su oportunidad.

Algunos autores opinan lo siguiente: "La Administración Pública Paraestatal, en donde han quedado incluidas las empresas públicas, los organismos descentralizados y los fideicomisos públicos, los cuales han sido incorporadas a las citadas dependencias (Secretarías de Estado) del Ejecutivo Federal según el ramo o actividades que desarrollan, a efecto de que sus relaciones tanto políticas como económicas se desenvuelvan de manera coherente y coordinada, encargándose cada secretaría tanto de la planeación de sus funciones como de la vigilancia de su operación. Con este motivo los secretarios de Estado participan en los consejos, juntas directivas y órganos de la administración interna de unas y otros, ejerciendo las facultades que ha dejado a su cargo el Presidente de la República".⁴¹

Lo anterior quiere decir que el artículo 90 constitucional fija las bases de la relación que debe existir entre las entidades paraestatales y las

⁴¹ CARRILLO CASTRO, Alejandro y Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. Sexta Edición. Porrúa, México 1989. p. 48.

dependencias de la administración pública responsables de del despacho de las funciones estatales, así como el fundamento de leyes secundarias en las cuales se han establecido y definido interdependencia de unas con otras, su funcionamiento y se han instaurado los métodos de control.

Una vez establecido el marco constitucional de la Administración Pública Paraestatal, así como su ubicación dentro de la parte orgánica de nuestra Carta Magna, la cual se refiere a la organización y estructura del Estado Mexicano, pasaremos a realizar un estudio de los leyes y preceptos constitucionales que existen en materia laboral y que de alguna u otra manera se han aplicado a la relación de trabajo en la Administración Pública Paraestatal, sin poder hacer un estudio exhaustivo de los mismos en virtud de su amplitud.

3.1.1. FACULTADES NORMATIVAS EN MATERIA DE TRABAJO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Los Poderes de la Unión tienen atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige entre los Estados y la Federación, contenido en el artículo 124 constitucional, el cual establece: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

De esta manera, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen claramente las facultades de cada uno de los Poderes de la Unión, es decir, del Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En este sentido una de las facultades inherentes y exclusivas del Poder Legislativo es aquella a la que se refiere el Título Segundo de la Constitución, denominado Del Poder Legislativo, otorgando la facultad de iniciativa y formación de leyes en su Sección II, es decir, expedir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales de carácter federal que obligan en todo el territorio nacional a las personas cuyas conductas corresponden a los supuestos determinados por las propias leyes. Asimismo, y muy específicamente en el artículo 73 se establece la exclusividad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, de la siguiente manera:

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción X. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica y nuclear, intermediación y servicios financieros, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;"

Esta fracción contiene los principios constitucionales relativos a la parte del derecho social que atiende a la creación de leyes referentes a las

relaciones laborales y a la previsión social. Es así como el Congreso tiene la facultad para expedir las leyes reglamentarias de los Apartados A y B del artículo 123.

Del mismo modo se establece algo importante para nuestro objeto de estudio en la siguiente fracción:

"Fracción XI. Para crear o suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones:".

Esta fracción otorga la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes para estructurar al Estado, es decir, de los tres poderes de la Unión, creando o suprimiendo empleos públicos que considere necesarios para realizar sus atribuciones y cumplir con sus objetivos.

Este artículo quedó de la manera ya señalada después de la reforma del 6 de septiembre de 1929, adoptando, como solución al problema que surgió con motivo de la diversidad de leyes en materia de trabajo que existían en los Estados, una sola ley de trabajo en toda la República cuya aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales conforme a la distribución de competencia.

De igual manera, en la misma fecha fue modificado el artículo 123 en su párrafo segundo,

reafirmando la facultad de expedir leyes laborales por el Congreso de la Unión de la siguiente manera:

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

Esta facultad es adecuada y debe continuar de la misma manera, es decir, reservada al Congreso de la Unión, ya que los logros de los trabajadores en general, tanto públicos como privados, deben de ser garantizados en una ley, elaborada de acuerdo al proceso legislativo, con la correspondiente discusión de las Cámaras que lo integran y no de otra forma, la cual podría afectar los derechos ya ganados por los trabajadores a lo largo de la vida independiente de nuestro país.

3.1.2. FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MATERIA LABORAL Y SOCIAL.

La Administración Pública, como bien es sabido, está concretizada en el Poder Ejecutivo, es decir, en el Presidente de la República y en los órganos y autoridades que de él dependen.

Así pues, el artículo 89 de la Constitución en la fracción I establece:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

Esta fracción contiene dos facultades muy importantes del Presidente de la República, las cuales se desglosan de la siguiente manera:

a) Facultad para promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión: La promulgación es el reconocimiento que hace el Ejecutivo de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla después de haber sido publicada.

b) Facultad reglamentaria. Esta facultad se refiere a que el Presidente para ejecutar las leyes puede expedir reglamentos que faciliten su aplicación.

En este sentido, el reglamento "es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa".⁴²

La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque

⁴² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Ob. Cit. T. P-Z, p. 2750.

formalmente sea administrativa. Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta.

Las diferencias entre una ley y un reglamento consisten en su proceso de creación y en su jerarquía. Los reglamentos son exclusivamente promulgados por el Titular del Poder Ejecutivo y de menor jerarquía que las leyes, a las cuales no deben de contravenir.

Gabino Fraga sostiene: "Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicomprensivo; los reglamentos en contraste tienden a detallar los supuestos previos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva".⁴³

Compartimos el punto de vista del autor citado, sin embargo la facultad reglamentaria que tiene el Presidente de la República y contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución ha sido objeto de abuso, además de mal interpretada, logrando con ello la dificultad de aplicación tanto de las leyes como del reglamento respectivo, ya que es común que algunos artículos de dichos reglamentos no se ajusten al mandato constitucional en el sentido de que la facultad de legislar en materia de trabajo corresponde única y exclusivamente a Poder Ejecutivo Federal.

⁴³FRAGA, Gabino. Ob Cit. p. 203.

Lo jurídico en este sentido, es que el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89 de la Constitución expida reglamentos administrativos en materia laboral y de previsión social, que no sólo complementen la legislación del trabajo, sino que faciliten la aplicación de las disposiciones laborales en favor del trabajador, ajustados debiendo estar acordes dichos reglamentos a las disposiciones de la Constitución y después a las Leyes laborales.

En nuestra materia y específicamente por lo que se refiere a la relación laboral en la Administración Pública Paraestatal se presenta el problema relativo a la creación de los organismos descentralizados al ubicar indebidamente, mediante un decreto presidencial en ejercicio de la facultad reglamentaria, dentro del cualquiera de los regímenes jurídicos señalados en el artículo 123 del artículo 123 Constitucional, sin ninguna fundamentación jurídica para ello.

Cuando el Presidente de la República haciendo uso indebido de la facultad reglamentaria y acatando este artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que es contrario a la Constitución, vulnera los intereses de los trabajadores al servicio de estas entidades, mismos que carecen de seguridad jurídica respecto de que régimen legal es el aplicable a su caso concreto.

A mayor abundamiento, el citado precepto en su parte conducente establece:

Artículo 15. "En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por El Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

IX. El régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo".

Es decir, al crearse por decreto del Ejecutivo Federal algún organismo descentralizado se coloca en el marco del apartado que considera conveniente del artículo 123, este acto es a todas luces inconstitucional y puede llegar a lesionar derechos de trabajadores que prestan sus servicios en dichos organismos, además de crear un estado de incertidumbre en caso de controversia para el trabajador llegando a retardar el cumplimiento de las obligaciones de los patrones hasta en tanto no se resuelva a que régimen laboral están sujetos. Asimismo, se retarda el procedimiento laboral ya que las posibles autoridades encargadas de resolver estos conflictos, ya sea Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se declaran incompetentes para conocer del conflicto respectivo.

Solamente dejamos planteado el problema, para tratarlo posteriormente en otro apartado.

3.1.3. EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO A.

Como ya se señalo en el punto respectivo, el articulo 123 apartado A, rige las relaciones laborales entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo.

En lo referente al establecimiento de la relación laboral entre los trabajadores con los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, la fracción XXXI del articulo en comento determina:

"La aplicación de las Leyes del Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal:".

Actualmente la Jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado lo siguiente:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL, SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.- El Apartado B del Artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deberán regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no deben contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1º de la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de los organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional". (Pleno/Jurisprudencia 1/ 1996.).

En este sentido los trabajadores tanto de los organismos descentralizados como de las empresas de participación estatal se encuentran ubicados dentro del régimen jurídico del Apartado A del artículo 123 constitucional; criterio que no compartimos en virtud de los razonamientos y fundamentos jurídicos que se mencionan en el último capítulo de este trabajo.

Por otro lado, nosotros consideramos que existe una falta de técnica jurídica en los conceptos contenidos en el artículo 123 apartado A, fracción XXXI, inciso b, punto 1, y en este sentido nos podemos hacer las siguientes planteamientos, las cuales no han sido resueltas de manera convincente:

Determinar el alcance de los conceptos de empresa administrada en forma directa y descentralizada por el Estado, los cuales son fundamentales para la aplicación de los regímenes laborales establecidos en el artículo 123 de nuestra Carta Magna.

No resulta fácil realizar este trabajo, sin embargo desde nuestro particular punto de vista y atendiendo a la evolución histórica de la relación laboral en la Administración Pública Paraestatal, consideramos que este precepto fue acertado cuando apareció en 1942, tiempo en el cual se empezaron a desarrollar las empresas estatales, no obstante ello, no existía formalmente la

Administración Pública Paraestatal, ya que ésta surge hasta 1981 con la reforma al artículo 90 constitucional.

En ese entonces, se pudo considerar a las empresas estatales ubicadas fuera de la Administración Pública Federal y por tanto fuera del ámbito del Poder Ejecutivo.

Al no haber sido clara esta disposición, nos lleva a considerar que se pudo contemplar como empresas administradas en forma directa por el Estado a los Departamentos Administrativos, ubicados dentro de la Administración Pública Federal y tradicionalmente en el ámbito del Poder Ejecutivo y a las empresas y participación estatal y organismos descentralizados, que en ese entonces no se diferenciaban de la manera en que ahora los conocemos, como empresas administradas en forma descentralizada por el Estado.

No podemos aventurarnos a dar respuesta a estas interrogantes de manera definitiva ya que no existen antecedentes concretos y congruentes con lo que manifestamos, lo cierto es que la disposición comentada erróneamente se mantuvo y ha sido interpretada en el sentido de que tanto los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal son empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Estado, respectivamente.

Debemos resaltar que los derechos laborales concedidos a los trabajadores en general resultan ser superiores en cuanto a derechos colectivos, no así por lo que toca a derechos individuales.

3.1.4. EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO B.

Por su parte el artículo 123 apartado B de la Constitución rige las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Es evidente, como ya dejamos establecido en capítulos anteriores, y erróneo que referirse a los Poderes de la Unión únicamente el apartado B del artículo 123 de la Constitución no abarque a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal.

Sin embargo, la jurisprudencia 1/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que nos hemos referido en párrafos precedentes, sin ninguna motivación ni fundamentación considera lo contrario.

Para arribar a la conclusión anteriormente señalada consideramos que al momento de creación del apartado B, en 1960, tampoco existían la Administración Pública Paraestatal. Sin embargo, las empresas estatales ya existían y funcionaban.

Consideramos que tampoco se previó la existencia de las mismas, aún, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, pero ya una vez establecidas constitucionalmente, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, debió de reformarse tanto el apartado A, en su fracción XXXI como el apartado B en su párrafo introductorio para hacer congruente la materia laboral con la materia administrativa a nivel constitucional.

"En la iniciativa presentada al Poder Legislativo cuando se adicionó con el apartado B del artículo 123 Constitucional se trata de destacar la diferencia del trabajo que prestan los servidores públicos, del de los trabajadores en general, afirmándose en dichas iniciativa: Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellas laboran para empresas con fines de lucro o satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre tutelado".⁴⁴

Queremos enfatizar que al presentarse la iniciativa del apartado B del artículo 123 Constitucional

⁴⁴ BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta Edición. Sista. México. 1994. p 384.

se tomo en cuenta con enorme trascendencia el propósito de lucro para establecer el nuevo régimen laboral para los trabajadores al servicio del Estado.

Consideramos necesario se realice un ajuste a nivel constitucional ya que existe una terminología irregular causando confusión en la técnica jurídica que dificulta su correcta precisión y aplicación; realizando una simplificación y clarificación de las disposiciones relativas que regulan la relación laboral en la Administración Pública Paraestatal.

Por otro lado, es necesario señalar que en este apartado existe un sistema jurídico definido diferente al del apartado A del artículo 123 constitucional.

En el área de los derechos individuales tienen entre otros: dos días de descanso por cada cinco días de trabajo; vacaciones de veinte días hábiles anuales a partir del sexto mes de haber ingresado al servicio; pago de sobresueldos por para equilibrar el diverso costo medio de la vida en las diversas zonas económicas; compensaciones en base a la responsabilidad de su cargo o por servicios especiales desempeñados; prima por concepto de complemento al salario por cada cinco años de servicios prestados hasta llegar a veinticinco denominados quinquenios; tienen una mayor prima de antigüedad, un aguinaldo equivalente a cuarenta días de salario; estos derechos en el apartado A solamente se pueden alcanzar a través de la contratación

colectiva, en este sentido son privilegios de los trabajadores al servicio de Estado.

Estos beneficios individuales, se ven opacados por las restricciones que sufren en el campo tan importante de los derechos colectivos, como son: la limitación a constituir solamente un sindicato por dependencia; el derecho a formar parte del sindicato sin dejar de pertenecer a él sino por expulsión; la posibilidad única de los sindicatos de adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado (limitantes que actualmente a quedado sin efecto de acuerdo con la jurisprudencia); salvo excepciones de hecho, la sola facultad del sindicato de expresar su opinión con respecto al establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo; la posibilidad tan remota de estallar una huelga cuando los derechos contenidos en el Apartado B del artículo 123 constitucional sean violados de manera general y sistemática (limitantes que actualmente han quedado sin efecto de acuerdo con la jurisprudencia).

Es importante señalar que existen dos cuestiones benéficas para los trabajadores al servicio del Estado: La prohibición de la cláusula de exclusión en sus dos aspectos, de ingreso y de separación y el juicio previo al cese de los trabajadores, situación que no han alcanzado los trabajadores en general; es decir, acabar con la decisión unilateral del patrón de separar a un trabajador de su servicio.

3.2. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En congruencia con lo analizado en los puntos anteriores, reglamenta al artículo 123 constitucional en su apartado A, y en ese sentido en el artículo 1° establece: "La presente ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado "A", de la Constitución".

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 527, relativo a la competencia constitucional de las autoridades del trabajo, establece:

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

II. Empresas:

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

Como vemos, el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo reproduce lo señalado en la constitución, por lo que requiere el mismo análisis y comentario que hicimos cuando estudiamos el apartado A del artículo 123 Constitucional.

3.3. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 1° establece:

"Art. 1°. La presente Ley es de observancia general para todos los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y de Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como los de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Consideramos oportuno citar el siguiente comentario: "La primera observación que estimados pertinente formular es que aunque la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, no rige para todos los trabajadores incluidos en ese apartado, pues no regula las relaciones jurídico laborales de los

militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública, ni de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, las que se rigen por sus respectivas leyes orgánicas".⁴⁵

También en lo referente al sector paraestatal existen diversas normas reguladores de las relaciones laborales entre ellas y sus trabajadores, por lo que proponemos un análisis, reestructuración y ordenación de las disposiciones secundarias que regulan la relación laboral en la Administración Pública Paraestatal.

3.4. PRINCIPALES ORDENAMIENTOS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

"La seguridad social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural".⁴⁶

En este sentido, existen derechos de seguridad social en favor de los trabajadores en general y de los trabajadores al servicio del Estado.

Asimismo, existen institutos constituidos como organismos descentralizados, encargados de la función

⁴⁵ Idem

⁴⁶ BRICENO RUIZ, Alberto. *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*. Harla, México. 1987. p. 15.

pública o social de prestar la seguridad social, que cuentan con sus respectivos trabajadores.

Es así como en este punto dejaremos establecidos dos problemas fundamentales de la seguridad social derivada de la relación de trabajo en la Administración Pública Paraestatal:

1. El primer problema es el relativo de establecer a quienes contemplan como beneficiarios o derechohabientes las distintas leyes relativas a la seguridad social y dentro de cual se ubican o se han ubicado a los trabajadores de las empresas de participación estatal y a los de los organismos descentralizados.

2. Dentro de que régimen jurídico de seguridad social se encuentran incluidos los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados encargados de prestar el servicio público o social relativo a seguridad social. Organismos que se encuentran dentro del ámbito de la Administración Pública Paraestatal.

3.4.1. LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

La Ley del Seguro Social tiene su fundamento constitucional en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional el cual a la letra dice:

"fracción XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

La actual Ley del Seguro Social establece que en los artículos 12 y 13 quienes son los sujetos comprendidos bajo su régimen a los cuales se les otorgará la seguridad social, los cuales son:

a) Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos:

b) Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas; y

c) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

d) Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

e) Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;

f) Los ejidatario, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;

g) Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente;

h) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores;

i) Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en términos de la ley.

"El inciso a abarca a todos los trabajadores que están vinculados a un patrón, sea a través de un contrato de trabajo o de una relación que presuponga un servicio personal. Asimismo, son sujetos de aseguramiento

todas aquellas personas que prestan sus servicios a través de sindicatos o de intermediarios".⁴⁷

En efecto, la ley contempla, congruentemente con lo establecido en el apartado A del artículo 123 constitucional, a obreros, jornaleros, empleados, domésticos y de una manera general a todo tipo de contrato de trabajo.

El problema se presenta cuando a raíz de la jurisprudencia definida del Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1/96, se determina erróneamente que las relaciones laborales en los organismos descentralizados se rigen por el apartado A ya que se consideraba dichas entidades se regían por el apartado B y por tanto estaban sujetos a las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

En segundo término, y pasando al personal que presta sus servicios en el Instituto Mexicano del Seguro Social debemos tomar en cuenta lo siguiente:

1. El artículo 28 Constitucional determina lo siguiente: "No se considerarán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto:... y las

⁴⁷ MORENO PADILLA, Javier. *Ley del Seguro Social Comentada*. Decimaquinta Edición. Trillas. México, 1988. p. 34.

actividades que expresamente señalen las leyes que emita el Congreso de la Unión".

2. En este sentido y en concordancia con el artículo anteriormente citado y la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 de nuestra Carta Magna, el Congreso de la Unión expidió la actual Ley del Seguro Social la cual entró en vigor el 1° de abril de 1973, siendo significativo señalar que tanto las empresas de participación estatal como los organismos descentralizados a nivel aun no entraban dentro del ámbito de la Administración Pública Federal, por lo que es evidente la razón por la cual se establecieron bajo este régimen jurídico.

3. El artículo 3° de la Ley del Seguro Social establece: "La realización de la seguridad social estará a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por la Ley y demás ordenamientos legales sobre esta materia.

De acuerdo al estudio histórico de la creación y reconocimiento a nivel legislativo y constitucional al cual nos hemos referido en el capítulo segundo de este trabajo, resultaría lógico pensar que este tipo de organismos descentralizados encargados de impartir la seguridad social quedarán comprendidos dentro del ámbito del apartado A del artículo 123 constitucional, sin embargo consideramos que actualmente debería de regirse por el

apartado B ya que se trata de un organismo descentralizado, ubicado dentro del ámbito del Poder Ejecutivo de acuerdo a la organización administrativa federal a la que hemos venido haciendo referencia a través de todo este trabajo.

3.4.2. LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es creado por la Ley en comentario, que en su artículo 2° determina lo siguiente: "Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con domicilio en la ciudad de México".

Entrando al problema de ubicación de este organismo dentro de la administración pública, son válidas las consideraciones que hicimos respecto del Seguro Social ya que el legislador siguió considerando como empresas administradas directa o indirectamente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, no obstante que la Ley entró en vigor el 30 de diciembre de 1981, olvidando considerar la reforma constitucional al artículo 90 de la Constitución el cual incluía ya desde 1980 a tales entidades dentro de la Administración Pública Federal.

En relación al régimen laboral aplicado a los trabajadores que prestan sus servicios en esta entidad de seguridad social el artículo 62 de su ley establece:

artículo 62. "Las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo".

Decimos que este precepto carece de técnica jurídica ya que en primer lugar, siguiendo la tradición de considerar dentro del apartado A del artículo 123 a estos organismos, consideración con la que no estamos de acuerdo, dichos organismos se situarían dentro del marco legal del citado apartado, no siendo necesario ubicarlo dentro del marco de la Ley reglamentaria de un apartado, en virtud de que por lógica, estaría ubicado dentro de tal régimen por ser la Ley, reglamentaria de aquél.

3.4.3. LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Al igual que la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tiene su fundamento constitucional. Este se encuentra en la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Norma Fundamental, el cual establece las bases mínimas para la organización de la seguridad social, mismas que a continuación señalaremos:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutará de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Es así como a los trabajadores del Estado, con excepción de los trabajadores de la Administración Pública Paraestatal conforme a lo establecido en la jurisprudencia 1/96 de la Corte, se les proporciona la seguridad social, siendo que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la reglamenta siguiendo las bases mínimas ya señaladas.

El artículo 1° de la Ley que comentamos establece a quienes se les aplicarán sus disposiciones:

I. A los trabajadores del Servicio Civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;

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

III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales.

IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley.

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta ley.

Como podemos observar, congruentemente con el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, solamente se contemplan dentro de este régimen a algunas entidades de la Administración Pública Paraestatal; sin embargo esto ya se hizo en base a errores

que vienen arrastrando de la falta de adecuación de la Constitución y de las normas secundarias en virtud de los circunstancias de hecho y de derecho que se han venido dando en nuestro país en lo relativo a la conformación de la Administración Pública Federal.

Por su parte el artículo 4° de la ley que estamos estudiando señala que: "La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la ciudad de México".

Esta ley establece el organismo descentralizado encargado de prestar el servicio público de seguridad social, situación que es correcta y conforme con la Constitución y aún más en el aspecto de que sujeta a sus trabajadores al régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, estableciendo literalmente lo siguiente:

Artículo 14. "Los trabajadores del Instituto quedan incorporados al régimen de la presente ley. Las relaciones de Trabajo entre el propio Instituto y su personal se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional".

Esta ley debería comprender a todos los organismos descentralizados de la Administración Pública Paraestatal, sin embargo, se concreta a algunos en virtud de la citada tradición que jurídicamente consideramos errónea, de mantener a dichos organismos como fuera del Poder Ejecutivo, siendo que pertenecen a la Administración Pública Federal.

Debemos hacer notar que esta disposición está ajustada a nuestro criterio desde el punto de vista de la ubicación de la relación laboral en este tipo de organismos descentralizados, sin embargo si existiera una debida reglamentación a nivel constitucional de las relaciones laborales, no sería necesario establecer en cada caso que apartado debe regir las relaciones laborales.

3.5. LEGISLACION RELATIVA A LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Estudiaremos ahora las disposiciones que se refieren a la Administración Pública Paraestatal desde el punto de vista administrativo, las cuales establecen los conceptos y requisitos de las entidades que integran este tipo de administración, lo mismo que su ubicación dentro del marco estructural del Estado y, específicamente, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

3.5.1. LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En primer término, esta ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, siendo la misma centralizada y paraestatal.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla a los organismos descentralizados de la siguiente manera:

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

Esto es, los organismos descentralizados pueden ser creados por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, considera a las empresas de participación estatal mayoritaria, a las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno de los requisitos siguientes:

a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.

b) Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de una serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o

c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Asimismo, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas, se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Esta ley, una vez que define y señala los requisitos que debe tener una entidad para considerarse como organismos descentralizados o como empresas de participación estatal mayoritaria, determina que el Presidente de la República intervendrá en las mismas para que se ajusten a los planes de gobierno, agrupándolas en

sectores definidos, tomando en cuenta el objeto de cada entidad en relación con su esfera de competencia. Dicha intervención, derivada y ordenada en la parte final del artículo 90 constitucional, se realiza a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que corresponda, la cual fungirá como coordinadora de sector, atento a lo dispuesto por el artículo 49 de la ley en comentario.

Por último, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 50 establece a cargo de quien estará el control de las entidades de la Administración Pública Paraestatal para fines de congruencia con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, correspondiendo dicha facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como a la dependencia designada como coordinadora de sector.

Como se puede apreciar, el control que se ejerce sobre estas entidades realmente deja en entredicho y muy cuestionable la autonomía técnica y financiera, así como decisoria que se pretende conseguir en estas entidades, situación por la cual únicamente queda la autonomía o independencia de su personalidad, razón aún más fuerte para considerar que aunque tengan personalidad propia están totalmente dentro del ámbito y control del Poder Ejecutivo Federal.

3.5.2. LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales que entró en vigor el 15 de mayo de 1986, es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, conforme al artículo primero de dicha ley.

Asimismo, señala en su artículo 15 los requisitos de forma que deben de reunir los actos de creación de los organismos descentralizados, es decir, leyes o decretos del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, señalando los siguientes elementos:

1. La denominación del organismo;
2. El domicilio legal;
3. El objeto del organismo conforme a lo señalado en la propia ley.
4. Las aportaciones y las fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que determinen para su incremento;
5. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General, así como a los

servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

6. Las facultades y obligaciones el Órgano de Gobierno, señalando cuáles de dichas facultades son indelegables, es decir, establecer limitantes a la transmisión de funciones a subalternos;

7. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo;

8. Sus Órganos de Vigilancia, así como sus facultades,

9. El régimen laboral en que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Hasta aquí consideramos que la legislación administrativa se encuentra ajustada a la Constitución ya que el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales al señalar los requisitos que deben de contener los actos de creación de los organismos descentralizados señala en su fracción IX: "El régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo". Precepto con el que no estamos de acuerdo ya que se contrapone a lo establecido por la Constitución en el ya analizado artículo 73 en su fracción X por las siguientes razones:

a) El Presidente de la República no puede legislar en materia de trabajo, sino que es facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal.

b) Por otra parte, aunque la referida facultad corresponde al Poder Legislativo, este de manera discrecional e infundada, establece en algunos actos de creación de los organismos descentralizados, a que régimen se deben ajustar a sus trabajadores pero sin motivar o señalar las características que tomó en cuenta para ubicar dentro de un ámbito legal o dentro de otro las relaciones laborales que surgen en los citados organismos.

Cuando el Presidente de la República haciendo uso indebido de la facultad reglamentaria y acatando este artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que es contrario a la Constitución, crea por decreto algún organismo descentralizado y lo coloca en el marco del apartado que considera conveniente del artículo 123, este acto es a todas luces inconstitucional y puede llegar a vulnerar derechos de trabajadores que prestan sus servicios en dichos organismos, además de crear un estado de incertidumbre en caso de controversia para el trabajador llegando a retardar el cumplimiento de las obligaciones de los patrones hasta en tanto no se resuelva a que régimen laboral están sujetos. Asimismo, se retarda el procedimiento laboral ya que las posibles autoridades encargadas de resolver estos conflictos, ya sea Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje, se declaran incompetentes para conocer del conflicto respectivo.

En virtud de todo lo anterior, podemos validamente establecer que la normatividad que establece la relación laboral dentro de las entidades pertenecientes a la Administración Pública Paraestatal ha sido amplia, variada y contradictoria ya que se han establecido diversos criterios para establecer dentro el campo de aplicación de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en consecuencia el la Ley del Seguro Social o en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado sin fundamentar ni motivar dicha decisión.

Por otro lado, es evidente que el Poder Ejecutivo excediéndose en la facultad reglamentaria que le concede el artículo 89 fracción Y de la Constitución ha establecido ya sea correcta o incorrectamente el régimen jurídico constitucional o legal que ha de aplicarse a los trabajadores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con base en el artículo 15 de la Ley de Entidades Paraestatales, el cual desde nuestro punto de vista es anticonstitucional, ya que la facultad legislativa o normativa en materia de trabajo corresponde única y exclusivamente al Poder Ejecutivo.

CAPITULO 4
LA RELACION LABORAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARAESTATAL

En los capítulos precedentes hemos dejado establecido el desarrollo histórico de los elementos que integran a la Administración Pública Paraestatal, el significado de los conceptos básicos necesarios para entender el tema tratado en un contexto real y no simplemente doctrinal así como las principales normas jurídicas que regulan tanto la estructura de la Administración Pública Paraestatal como la relación de trabajo que surge entre esta última y sus trabajadores.

A continuación daremos a conocer nuestro parecer respecto de los problemas causados a los trabajadores de la Administración Pública Paraestatal y posibles formas de solución a los mismos realizando un análisis en conjunto respecto de las condiciones históricas que les dieron origen a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, las disposiciones jurídicas y las tesis jurisprudenciales así como las jurisprudencias que han emitido respecto del particular nuestros más altos tribunales.

4.1. EL REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Actualmente, el régimen laboral en los Organismos Descentralizados se establece mediante la aplicación, en primer lugar de lo que contempla el acto de creación de dichos organismos, es decir, la ley o decreto que lo constituye.

Esto es así en virtud de lo que establecen los siguientes artículos:

Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto de Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales: "En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

fracción IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo".

En relación a lo anterior, consideramos este último ordenamiento es contrario a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73, el cual se lee a la letra:

Art. 73. "El Congreso tiene facultad:

Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123."

Esta facultad es exclusiva del Congreso de la Unión conforme al principio de legalidad que se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con la autorización que la ley le otorgue, y toda vez que siendo la Constitución la Ley Suprema conforme al artículo 133 constitucional así como que en la misma no existe autorización expresa a otra autoridad para expedir leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional. Por lo anterior, debemos concluir que el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales contraviene substancialmente a las disposiciones constitucionales en comentario.

Por otro lado, se podría pensar que la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por lo que se refiere a el establecimiento del régimen laboral en los Organismos Descentralizados que se constituyen por ley del Congreso de la Unión, no viola los principios contenidos en el artículo 73, fracción X, ya que este último artículo lo faculta para

tal fin; sin embargo, esto no es así, toda vez que el artículo 123 constitucional establece claramente dos regímenes laborales distintos a saber: el de los trabajadores en general en el apartado A y el de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal en el apartado B; esto es, todas las relaciones laborales deben quedar incluidas en el artículo 123 constitucional, tomando en consideración las características esenciales de cada tipo de relación para ubicarlas ya sea dentro del Apartado A o dentro del Apartado B del citado precepto legal pero siempre quedando reguladas en la Ley Fundamental y no consideramos que dentro de la legislación secundaria se pueda establecer, como en la práctica sucede, que los trabajadores de un Organismo Descentralizado se sujeten, sin ninguna fundamentación ni motivación a un régimen laboral que no les corresponde conforme a lo establecido por el artículo 123 de la Constitución.

Este último criterio se reafirma por lo que considera Miguel Borrel Navarro, el cual considera lo siguiente:

"La primera observación que estimamos pertinente formular es que aunque la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, como hemos dicho, no rige para todos los trabajadores incluidos en ese apartado, pues no regula las relaciones jurídico laborales de los militares, marinos, miembros de los cuerpos de

seguridad pública, ni de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, las que se rigen por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, la Ley Orgánica de la Armada de México y por el Reglamento del Servicio Exterior Mexicano.

También en lo referente al sector paraestatal existen diversas normas reguladoras de las relaciones laborales entre ellas y sus trabajadores, por sólo citar tres, el Banco de México, Petróleos Mexicanos y la Lotería Nacional, tienen distintas normas legales laborales de aplicación, como son respectivamente la Ley Reglamentaria de la fracción XIII-bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución General de la República, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".⁴⁸

Ahora bien, en caso de que el acto de creación de los Organismos Descentralizados, esto es, ley o decreto, no establezca el régimen laboral al cual deben sujetarse sus trabajadores, en la práctica se acude a lo que establece el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual establece:

Art. 1°. "La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras

⁴⁸ BORREL NAVARRO, Miguel. Ob. Cit. p. 385.

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

Al respecto, Alberto Trueba Urbina, considera lo siguiente: "Este precepto amplía la aplicación de la Ley Burocrática a diversas Instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público. La disposición ha generado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que le es aplicable a este tipo de organismos descentralizados, ya que el Apartado B del artículo 123 constitucional no se refiere a ellos, en tanto que la fracción XXXI del Apartado A del mismo precepto alude a dichos Organismos Descentralizados".⁴⁹

Estamos de acuerdo con lo que señala el jurista antes señalado, salvo en esto último, en tanto que la fracción XXXI del Apartado A del mismo precepto no alude a dichos Organismos Descentralizados como tales, en virtud

⁴⁹ Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada por Alberto Trueba Urbina, Trigesima Tercera Edición, Porrúa, México, 1993 p. 2.

de que la fracción XXXI del apartado A señala a manera ambigua a las empresas administradas directa o indirectamente por el Estado, y dado el tiempo de aparición de esta disposición en donde aún no surgían los organismos descentralizados como sino simplemente se contemplan dentro del término genérico de empresas estatales, es decir, empresas administradas directa o indirectamente por el Estado, sin que exista criterio uniforme respecto de lo que significa cada uno de estos criterios, pudiendo hasta cierto punto considerar a los órganos de la administración pública centralizada como empresas administradas en forma directa por el Estado y a las Empresas Estatales como Empresas administradas en forma descentralizada por el Estado.

Este criterio se reafirma conforme a lo establece Luis Humberto Delgadillo Gutierrez al considerar al Estado mismo como una empresa en los siguientes términos:

"De esta manera nos encontramos ante la más grande de todas las empresas, por la cantidad de elementos que comprende y por la naturaleza de sus fines: el Estado.

Vista como una empresa gigantesca, el Estado presenta una organización y una actuación determinada para la consecución de sus fines, organización y actuación que individualmente reciben el nombre de Administración, con el

calificativo de "Pública" por la entidad que las comprende".⁵⁰

Es así como nuestro criterio no se encuentra alejado de la realidad en que surgió la disposición contenida en el punto 1 del inciso b), del Apartado A del Artículo 123 constitucional.

Ahora bien, si atendemos a la fecha en que fue elaborada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por tanto el artículo 1º de dicha ley, es decir, el 27 de diciembre de 1963, donde ya existían los Organismos Descentralizados como tales en la legislación más no en la Constitución, los legisladores incluyeron dentro del artículo en estudio de manera enunciativa a los pocos antes de esta naturaleza en ese entonces y dejando abierto en su parte final la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que surgieran con las mismas características y que tuvieran a su cargo servicios públicos.

Ahora bien, no debe pasar desapercibido que los Organismos Descentralizados no tienen como finalidad principal la obtención de lucro, sino la prestación de servicios públicos y las áreas estratégicas y prioritarias de acuerdo con el artículo 28 constitucional a diferencia

⁵⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Ob. Cit. p.43.

de lo que debe considerarse en las Empresas de Participación Estatal en donde necesariamente se busca una ganancia económica. A estas empresas nos referiremos en el apartado siguiente.

También resulta necesario señalar que el Apartado B del artículo 123 constitucional vigente a partir del 5 de diciembre de 1960, el cual ya establecía de manera contundente que el citado apartado será obligatorio para los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus Trabajadores. Es así como siendo los Organismos Descentralizados parte de la Administración Pública Paraestatal, ésta perteneciente a la Administración Pública Federal y esta última parte y dependiente del Poder Ejecutivo Federal, necesariamente debemos considerar que estos organismos deben de regularse por el apartado B del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, debemos considerar que en la iniciativa y exposición de motivos presentada al Poder Legislativo cuando se adicionó el Apartado B del artículo 123 constitucional, se trata de destacar la diferencia del trabajo que prestan los servidores públicos de los trabajadores en general, afirmándose en dichas iniciativas: "Es cierto que las relaciones jurídicas de los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el

Estado, puesto que aquellas laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstas trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública".⁵¹

En estas condiciones y dado que los Organismos Descentralizados no constituyen preponderantemente una actividad empresarial que persiga el lucro o la satisfacción del interés personal, deben regularse conforme a lo dispuesto por el Apartado B del artículo 123 constitucional así como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su caso.

En apartados siguientes analizaremos nuestra tendencia para considerar a este tipo de organismos dentro del ámbito o como parte del Poder Ejecutivo Federal.

4.2. LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL Y SUS TRABAJADORES.

En primer lugar, señalaremos que las empresas de participación se dividen en dos grandes grupos en nuestra legislación, a saber:

⁵¹ BORREL NAVARRO, Miguel. Ob. Cit. p. 385.

a) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria: Este tipo de empresas forman parte de la Administración Pública Paraestatal conforme al artículo 90 constitucional.

Conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito.

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a. Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b. Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno y su equivalente, o bien designar al

presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o en algunas o varias se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Conforme al artículo 29 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, no tienen el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento y las sociedades nacionales de crédito.

b) Empresas de Participación Estatal Minoritaria: Este tipo de empresas no forman parte de la Administración Pública Paraestatal y el único artículo que se refiere a las mismas es el 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual establece:

Art. 67. "En aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las

señaladas en el artículo 29 de esta ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia que corresponda en los términos del artículo 33 de esta Ley".

En realidad, este tipo de empresas resulta realmente difícil de encontrar en la vida económica nacional ya que generalmente cuentan con alguno de los requisitos que señala el artículo 29 de la Ley de las Entidades Paraestatales, constituyéndose como empresas de participación estatal mayoritaria.

En este sentido unicamente haremos referencia a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, entidades integrantes de la Administración Pública Paraestatal.

Respecto de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, debemos ser claros en el sentido de que cuando surgieron, es decir, a partir de la Segunda Guerra Mundial en 1942, eran necesarias para intervenir en áreas determinadas de la producción, así como intervenir empresas transnacionales que pertenecían a países con los que México estaba en Guerra o por inminente cierre, con el

fin de proteger fuentes de empleo, una rama de la industria o zona económica del país.

Luis Humberto Delgadillo Gutierrez señala que "el Área paraestatal fue creciendo desordenadamente con fines sociales y de interés público, pero sin ánimo de lucro, y por lo tanto sin criterios uniformes".⁵²

Esto es, debemos considerar que actualmente es claro que este tipo de empresas es eminentemente social o de servicio público ya que se constituyen para realizar una actividad prioritaria conforme a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, pero la naturaleza de estas empresas es la asociación que se establece entre los particulares con el Estado y debe buscarse cuando menos su rentabilidad.

Pensar lo contrario sería totalmente erróneo ya que las empresas de participación estatal mayoritaria de naturaleza civil o mercantil deben perseguir el lucro, tomándose en consideración que los particulares no arriesgarían su capital y parte de su patrimonio invirtiéndolo en una empresa o actividad que no le representa una retribución económica, esto es, un lucro.

Ahora bien, entrando al análisis de las disposiciones que regulan a este tipo de empresas, en

⁵² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Ob. Cit. p.44.

cuanto a su constitución y régimen general, éstas se constituyen en términos de las Leyes del Derecho Privado pero su naturaleza pública hace aplicables los ordenamientos de Derecho Administrativo, por lo que su régimen jurídico está sujeto a una dualidad de caracteres. Sin embargo, surgiendo un conflicto de leyes, las normas de Derecho Público tendrían que aplicarse.

José Francisco Ruiz Massieu piensa al respecto: "En el caso de estas empresas públicas, el Estado no las crea por un acto de autoridad, sino que, al igual que cuando se pretende establecer un organismo descentralizado con forma de sociedad de Derecho Privado, es necesario observar el procedimiento y los requisitos de la Legislación aplicable" Estudios Jurídicos de la Nueva Administración Pública Mexicana.⁵³

Esta legislación es en primer lugar: Código Civil y Código de Comercio, en segundo lugar: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

En muchas ocasiones el Estado abusa de su libertad de administración que le permite la creación o adquisición de empresas de naturaleza privada, sin que realmente sean indispensables, ya que en caso de ser así, sería porque en efecto deban de participar los particulares, para que realmente se trate de empresas de

⁵³ RUIZ MASSIEU, José Francisco. Ob. Cit. p 187.

participación, pues como es sabido, en la mayoría de ellas todos los socios son entes públicos, con el fin de reunir los requisitos que la ley señala para las sociedades mercantiles, lo cual desvirtúa la participación estatal "mayoritaria", que se convierte en "totalitaria", por lo cual resulta indebido utilizar esta forma jurídica.

En este sentido, José Francisco Ruiz Massieu establece que:

"En todo caso, el Gobierno debe mirar con gran claridad qué forma jurídica es la adecuada para la consecución de los fines señalados a la empresa. Al efecto estimados que la empresa de economía mixta debe constituirse y operar solamente cuando existe el interés de que participen los inversionistas privados, de modo que si el capital de una empresa sólo se va a integrar con el aporte del Estado es más conveniente que se adopte exclusivamente la forma jurídica administrativa de organismo descentralizado".³⁴

De nuestra legislación actual, la idea fundamental es la estructuración de las empresas públicas de forma tal que haya una participación de los particulares, ya que la idea de empresa propiedad del Estado en un cien por ciento, no tiene razón de ser.

³⁴ Ibidem. p. 188.

La relación que se da entre las Empresas de Participación Estatal y sus trabajadores se ha regulado desde que existen éstas, en primer lugar por el Apartado A del artículo 123 constitucional ya que en este sentido el punto 1 del inciso b) de la fracción XXXI del citado artículo señala que la aplicación de las Leyes de trabajo corresponde a las autoridades federales en lo concerniente a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

En estas condiciones y conforme a lo expuesto en párrafos anteriores, no queda lugar a duda que las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, integrantes de la Administración Pública Paraestatal, y aun las Empresas de Participación Estatal Minoritaria, las cuales no son parte de la Administración Paraestatal, son y deben de ser empresas que busquen, en primer lugar la rentabilidad de las mismas y en segundo, la obtención de una ganancia económica, es decir, deben de tener un propósito de lucro tanto para el Gobierno Federal como para los particulares que han decidido invertir y arriesgar su dinero con el fin de obtener algún beneficio de carácter económico; circunstancia que no acontece con los Organismos Descentralizados ni tampoco en "Empresas de Participación Estatal Totalitaria" en donde el ciento por ciento del capital social de dichas empresas proviene del Estado o del Gobierno Federal.

Por su parte la Ley Federal del Trabajo, Ley reglamentaria del Apartado A del artículo 123 constitucional, en su artículo 527 establece lo siguiente:

Art. 527. "La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales cuando se trate de:

II. Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa y descentralizada por el Gobierno Federal:"

Como podemos apreciar la Ley Federal del Trabajo se concreta a reproducir lo que establece el artículo 123 constitucional en su Apartado A fracción XXXI, inciso b), punto 1, para lo cual debemos tener en consideración el comentario realizado en párrafos precedentes en relación a este último artículo.

Para terminar este punto, solamente señalaremos que a nuestra consideración se deben aclarar estos dos artículos que estamos señalando, haciendo más claro su contenido y alcance tanto en su parte introductoria como en el punto que se refieren a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, debiendo quedar de la siguiente manera:

La aplicación de las leyes de trabajo corresponde exclusivamente a las Autoridades Federales en los asuntos relativos a:

II. Empresas:

1. De Participación Estatal Mayoritaria, en el entendido de que las relaciones entre estas y sus trabajadores se deberán regir por lo dispuesto en este Apartado A del artículo 123 constitucional.

Con esta modificación a la redacción de los preceptos legales en estudio se daría claridad y se dejaría fuera del Apartado A del artículo 123 de la Constitución, conforme a lo sostenido en este trabajo, a los Organismos Descentralizados que deben de regirse por lo dispuesto por el apartado B del artículo 123 constitucional.

4.3. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES QUE DETERMINAN EL REGIMEN LABORAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

En nuestro país, se ha suscitado el hecho de que la creación de Organismos Descentralizados y de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria se ha

realizado conforme a criterios políticos que cambian según el Presidente en turno.

Es así como nuestra legislación claramente establece la facultad reglamentaria del Presidente de la República en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la cual ya hemos hecho referencia en el capítulo anterior.

En este sentido, contraviniendo lo que determina el artículo 73 fracción X de la Constitución respecto de que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión la función de legislar en toda la República sobre materia de trabajo, el Presidente de la República, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 15 fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales determina, sin ninguna fundamentación ni motivación, el régimen jurídico que debe de aplicarse a las relaciones laborales entre los Organismos Descentralizados y sus trabajadores.

En este sentido, es claro y resulta obvio que el artículo 15 fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es totalmente anticonstitucional y de la misma manera resulta todo lo establecido en leyes y reglamentos respecto que establecen el régimen laboral de los Organismos Descentralizados, no obstante la buena intención que hayan podido tener nuestros legisladores para corregir y ubicar a dichos Organismos en el sitio que les corresponde conforme a su naturaleza jurídica dentro del

marco legal constitucional: sin embargo esta corrección se ha realizado de una manera inadecuada, esto es, por medio de reglamentos y leyes secundarias como el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El régimen laboral que debe normar la relación laboral en los Organismos Descentralizados, Única y exclusivamente se debe determinar a nivel constitucional a fin de evitar problemas de interpretación y falta de técnica jurídica en la ubicación de los multicitados organismos dentro de un régimen jurídico laboral que no les corresponde.

4.4. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL REGIMEN LABORAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

En este punto comenzaremos señalando que las Empresas de Participación Estatal, a pesar de pertenecer a la Administración Pública Paraestatal y en virtud de que tienen o deben tener como propósito esencial la obtención de un beneficio económico para sus socios, el único criterio aplicable es el que la propia Constitución establece ubicándolas en el ámbito de aplicación del Apartado A del artículo 123 constitucional al referirse a ellas como empresas administradas por el Gobierno Federal, no quedando duda de que las mismas reúnen tales características. El problema se presenta cuando indebidamente se constituye una "Empresa de Participación

Estatal Totalitaria" donde el Gobierno Federal es el propietario del cien por ciento del capital social de la empresa, debiéndose constituir un Organismo Descentralizado y no una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria. En relación a este punto nos remitimos a lo señalado en el apartado anterior.

Por lo que toca a los Organismos Descentralizados conforme a la clases tomadas por nosotros con el Lic. Raúl Gutiérrez Fuster en la materia de Derecho Burocrático, los criterios para determinar que régimen jurídico ha de aplicarse a los trabajadores de estos organismos, concluimos que son los siguientes:

a) Criterio derivado de lo que establece el acto de creación del Organismo Descentralizado.

Este criterio es poco adecuado, sin embargo es el que se ha aplicado con mayor frecuencia ya que ha sido sencillo para los abogados acudir al mismo, evitándose problemas de interpretación de las disposiciones constitucionales aplicables.

El criterio en cuestión se aplica desde el momento en que el trabajador comienza a prestar sus servicios al Organismo Descentralizado y se aplica el mismo hasta al final de la relación laboral y lo mismo sucede con la seguridad social derivada del misma relación laboral. En

caso de controversia, por despido injustificado sobre todo, algunos abogados litigantes y funcionarios de las Juntas de Conciliación y Arbitraje o del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a fin de evitarse problemas constitucionales de interpretación y de entrar a un Juicio de Garantías o por desconocimiento de la materia, por mayor conveniencia en las prestaciones otorgadas, por economía procesal, continúan aplicando este criterio.

Haciendo un desglose de la aplicación de este criterio debemos recordar lo siguiente:

1. Los Organismos Descentralizados son creados por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2. El artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que en las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerá, entre otros elementos, el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Esto es, al momento de creación de los Organismos descentralizados, tratándose de leyes, el

Congreso de la Unión generalmente establece el régimen laboral elaborando una ley especial para el Organismo creado, tal y como es el caso de los siguientes: Petróleos Mexicanos, Lotería Nacional, Banco de México, Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

b) Criterio derivado de la omisión del régimen laboral en el acto de creación de los Organismos Descentralizados.

Este criterio, conforme a las exposiciones en clase de Raúl Gutiérrez Fuster, también es aplicable en gran número de ocasiones.

En este sentido, la relación laboral se regulará conforme a lo que disponen las leyes secundarias, las cuales son las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, a saber: La Ley Federal del Trabajo y La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, derivada de la relación laboral el régimen de seguridad social se determinará en base a lo que establece la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ahora bien, conforme al texto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1º es clara al establecer que dicho régimen laboral tendrá una aplicación sobre los Organismos Descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicio público. A esta Ley nos referiremos en el apartado siguiente.

La Ley Federal del Trabajo al no referirse a los Organismos Descentralizados con la claridad que lo hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los litigantes y funcionarios, a fin de evitar todos los problemas a que hicimos referencia en el criterio anterior, lo aplican continuamente.

El criterio que estamos analizando, se aplica desde el inicio de la relación laboral hasta que esta termina y sólo en caso de controversia por despido injustificado o demás prestaciones de ley, tanto el trabajador como el Organismo pueden plantear su conflicto mediante el Juicio de Amparo.

Desde nuestro punto de vista este criterio no es el adecuado ya que se plantea la situación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los artículos de las leyes secundarias en comentario.

c) Criterio de aplicación de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quizá este criterio debería de ser el más aplicado y el más adecuado siguiendo la jerarquía de las normas jurídicas siendo que la Constitución es nuestra Ley Suprema, sin embargo al no actualizarse las disposiciones constitucionales contenidas en los Apartados A y B del artículo 123, haciéndolo más claro para evitar problemas de interpretación, ya que nuestros más altos tribunales han tenido que dirimir los conflictos que se presentan sobre cual es el régimen que debe normar a la relación laboral en los Organismos Descentralizados.

d) Criterios derivados de la Jurisprudencia y Tesis Jurisprudenciales.

En este inciso solo haremos referencia a que conforme a la jurisprudencia más reciente emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha considerado que tanto los Organismos Descentralizados como las Empresas de Participación Estatal se deben regir conforme al Apartado A del artículo 123 constitucional, criterio que no compartimos del todo conforme a lo establecido en esta tesis.

En este sentido, en el punto 4.6. analizaremos más a fondo las tesis jurisprudenciales y jurisprudencias que existen al respecto.

e) Nuestro criterio derivado del estudio del origen y evolución de la Administración Pública Paraestatal.

Este criterio tiene sustento en todo el análisis histórico jurídico realizado a lo largo de este trabajo, y no obstante que no se ha aplicado, debe ser tomado en cuenta para regularizar la situación de los trabajadores en la Administración Pública Paraestatal, específicamente la de los trabajadores de los Organismos Descentralizados.

Como ya ha quedado establecido, las relaciones laborales en los Organismos Descentralizados, a nuestra consideración, deben regularse por el Apartado B del artículo 123 constitucional, mientras que las relaciones laborales en las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria deben de continuar rigiéndose por el Apartado A del precepto legal en cita, en virtud de todos los argumentos señalados a lo largo de este trabajo.

4.5. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y SU CAMPO DE APLICACION.

Esta ley, después de nuestra Constitución resulta la de mayor importancia para el tema de estudio que estamos tratando ya que la misma ha pretendido regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, siendo un logro de estos últimos al conseguir no sólo que se les reconocieran derechos similares a los de los trabajadores en general, sino que obtuvieron mayores prerrogativas al mismo nivel constitucional y después a través de la expedición de esta ley.

El artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es categórica al señalar lo siguiente:

Artículo 1°. "La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Como podemos observar el campo de acción de la Ley en comentario es enunciativo más no limitativo en el sentido de que deja abierta su aplicación a otros Organismos Descentralizados (sino es que a todos) que tengan a su cargo servicios públicos.

Desde nuestro particular punto de vista, el legislador tratando de corregir las anomalías que existen en el artículo 123 de nuestra Carta Magna elabora este artículo queriendo hacer extensiva su aplicación a los Organismos Descentralizados, que siendo parte integrante de la Administración Pública Paraestatal y esta a su vez de la Administración Pública Federal y esta parte, dependiente o auxiliar del Poder Ejecutivo, no se encontraban perfectamente determinadas en el artículo 123 Apartado B de la Constitución.

Asimismo, por lo que se refiere a las Empresas de Participación Estatal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nunca las contemplo dentro de su espectro de aplicación en virtud de que, como ya se dejó establecido, éstas deben buscar fundamentalmente el beneficio económico o propósito de lucro, situación que es contraria a la exposición de motivos de la ley en comentario.

Alberto Trueba Urbina sostiene lo siguiente:
"Este precepto amplía la aplicación de la Ley burocrática a diversas instituciones y **organismos descentralizados** que tienen a su cargo funciones de servicio público. La disposición ha originado problemas constitucionales y jurídicos en relación con determinación a la legislación que le es aplicable a este tipo de organismos descentralizados, ya que el apartado B del artículo 123 constitucional no se refiere a ellos, en tanto que la fracción XXXI del apartado A del mismo precepto alude a dichos organismos descentralizados".³⁵

Compartimos el criterio anteriormente citado, sin embargo, esos problemas se evitarían si se tomará en cuenta el desarrollo histórico de la Administración Pública Paraestatal, y se considerará que las empresas que contempla el artículo 123 constitucional en el apartado B fracción XXXI jamás se refiere a Organismos Descentralizados en específico, sino a empresas administradas directa o indirectamente por el Estado y careciendo de conceptualización e interpretación legal que pudiera dejar claramente definida esta situación, podemos considerar validamente que se referían a empresas en general, entendiéndose por las mismas a aquellas que existían en ese entonces, tales como: empresas de inversión estatal, Departamentos Administrativos y hasta Secretarías de Estado.

³⁵ LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Comentada por Alberto Trueba Urbina.. Trigésima Tercera Edición. Porrúa. México. 1995. p.20.

Nuestro criterio se reafirma con lo que considera José Francisco Ruiz Massieu en el siguiente sentido: "Desde el punto de vista histórico, aparece primero la centralización administrativa y después la descentralización organizativa. Esta última se va configurando a grandes trancos a partir de lo que hemos denominado etapa sonorenses. En esta etapa para lograr mayor flexibilidad y más amplios márgenes de eficacia administrativa, económica, financiera y social, el Estado inicia la descentralización de las funciones estableciendo entidades que no se encuadran en la administración directa. Estas entidades descentralizadas, dotadas de personalidad jurídica (salvo los fideicomisos públicos) y patrimonio propios, configuran la Administración Pública Paraestatal".⁵⁶

Al considerarse a la Administración Pública en conjunto como fuera de la administración directa, no queda más que entender que las empresas administradas por la Administración Pública Centralizada, tales como Departamentos Administrativos y Secretarías de Estado están contempladas dentro del ámbito de aplicación del Apartado A del artículo 123 constitucional Apartado A, lo cual quizá en la etapa en que se adicionó la fracción XXXI del precepto legal era correcto ya que si se contemplaba a trabajadores de Empresas Estatales debía de contemplarse también a los trabajadores de las empresas administradas

⁵⁶ RUIZ MASSIEU, José Francisco. Ob. Cit. p. 154.

directamente por el Estado, es decir, Departamentos Administrativos y Secretarías de Estado.

Hasta este año de 1996 no existía un criterio uniforme que pudiera clasificar a las relaciones laborales en los Organismos Descentralizados, y por ello surgieron diversos criterios de clasificación, sin embargo; la más reciente jurisprudencia los ubica dentro del contexto del Apartado A, con lo cual lo estamos de acuerdo por todo lo razonado en este trabajo y que en el siguiente punto señalaremos específicamente.

Ahora bien, el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que quedan excluidos del régimen de la ley en comentario los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o el que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Es así como estos trabajadores, aun siendo de la Administración Centralizada están excluidos de las prerrogativas que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para nosotros resulta conveniente que, después de realizarse una reforma constitucional aclarando los puntos básicos para entender a los dos Apartados del artículo 123 en lo referente a la Administración Pública Paraestatal, debe de realizarse una reforma aclaratoria al artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedando de la siguiente manera:

"Art. 1°. La presente ley es obligatoria y regirá las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, con las modalidades y excepciones que la misma establece".

Asimismo, el artículo 8° deberá excluir del campo de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado a los trabajadores de las Empresas de Participación Estatal en virtud de que éstas, por tener el propósito fundamental de obtener un lucro y la participación de los particulares en su funcionamiento, se regirán por lo dispuesto por el Apartado A del artículo 123 constitucional y en consecuencia por la Ley Federal del Trabajo.

Algunos Autores como Miguel Borrel Navarro, consideran necesario que se unifique, reestructure y ordene tanta legislación independiente y dispersa referida al trabajo y al trabajador. Este autor establece que debemos

comenzar con la modificación total del artículo 123, ya que no deben establecerse diferencias constitucionales en lo que al trabajo se refiere, aunque en los reglamentos pertinentes se establezcan las disposiciones correspondientes en atención a la naturaleza y carácter de los servicios que prestan.

No compartimos este criterio ya que al unificar la constitución y desapareciendo los dos apartados que existen, estableciendo la naturaleza específica y carácter de los servicios prestados, caeríamos en el vicio y falta de técnica jurídica que hemos atacado a lo largo de este trabajo en el sentido de que la facultad exclusiva de legislar en materia de trabajo, conforme al artículo 73 de nuestra Carta Magna, corresponde al Congreso de la Unión y no al Ejecutivo de la Unión que es el encargado de emitir reglamentos conforme a la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

Lo que no debemos pasar por alto en la reforma que proponemos, tanto de la Constitución como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en la iniciativa de adición del Apartado B del artículo 123 constitucional se trata de destacar la diferencia del trabajo que prestan los servidores públicos, del de los trabajadores en general con sus respectivos patrones, ya que es de distinta naturaleza, pues mientras que estos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que aquéllas tienen fines de interés

general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

Este criterio o apreciación ha sido actualmente cuestionada por ciertos sectores sociales como son los miembros de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, pugnan por que se eliminen los dos Apartados del Artículo 123 constitucional, ya que no deben establecerse discriminaciones o diferencias entre los trabajadores; que todos los trabajadores deben de estar regidos por un solo apartado constitucional, aunque en la ley reglamentaria se regulen sus condiciones de trabajo en atención a las características especiales que desarrollen los servidores públicos.

En este sentido ha manifestado lo siguiente:
"Efectuar el cambio de trabajadores de organismos descentralizados del apartado "B", de donde se encuentra ahora, conjuntamente con quienes trabajan en empresas públicas para pasar al "A", que rige las relaciones laborales del personal de empresas privadas, es un proceso complicado que no podría darse de inmediato, incluso si hubiera consenso entre los afectados. La intención de la FSTSE es incluir en dicho apartado b a toda la administración Pública Federal y en caso de no hacerse lo anterior la FSTSE exigirá que desaparezcan los apartados A

y B y así todos los trabajadores se regulen por una forma constitucional sin apartados".⁵⁷

El cambio propuesto en el párrafo anteriormente citado, no toma en cuenta las características de las empresas de participación estatal y de los organismos descentralizados, en especial que las primeras tienen jurídicamente el propósito de obtener un beneficio económico, mientras que los segundos tienen como fin el proporcionar un servicio público que es necesario para toda la comunidad.

4.6. JURISPRUDENCIA Y TESIS JURISPRUDENCIALES.

La Jurisprudencia es el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.⁵⁸

La jurisprudencia implica el conocimiento del Derecho y la interpretación de las leyes por parte de los más altos tribunales, haciendo obligatorio su contenido a otras autoridades de inferior rango cuando cumplen con los requisitos de frecuencia señalados en la Ley de Amparo para considerarlas como tales; cuando no reúnen tales requisitos simplemente se consideran tesis jurisprudenciales o criterios jurisprudenciales, los cuales no son obligatorios y solamente constituyen consideraciones

⁵⁷ ALCALDE JUSTINIANI, Arturo y Andrea Becerril. "Burocratas en la Encrucijada". *La Jornada*, Diario. México. 1° de abril de 1996. Sección Nacional, pp. 15 y 18.

⁵⁸ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Cuadragésima Edición. Porrúa. México. 1991. p. 68.

interpretativas de las leyes a las que se refieren, o integradoras de sus lagunas.

En nuestro derecho, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxima autoridad jurisdiccional de nuestro país, obliga a la propia Corte y a los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del Orden Común de los Estados, Distrito Federal y Tribunales Administrativos y del Trabajo (Juntas de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje entre otros), locales y federales.

Conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo: "Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros". Tratándose de las ejecutorias de las Salas, las mismas deben ser aprobadas por lo menos por cuatro ministros.

Asimismo, el artículo 193 de la Ley de Amparo señala que "la jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia de su competencia exclusiva, es obligatoria para los mismos Tribunales, así como para los Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del fuero común, Tribunales

Administrativos y del Trabajo que funcionen dentro de su jurisdicción territorial". Las ejecutorias de estos tribunales constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran.

El artículo 194 de la Ley de Amparo especifica que la jurisprudencia se interrumpe (siendo lo correcto: se deroga), dejando de tener el carácter de obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno; por cuatro si es de una Sala, y por Unanimidad de votos tratándose de Tribunales Colegiados de Circuito. En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interpretación y circunstancias que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa. Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas para su formación.

Una vez definidos los conceptos relativos a la Jurisprudencia y tesis jurisprudenciales, estableciendo los principios básicos del proceso de creación de los mismos, su alcance y requisitos para su derogación o modificación; a continuación haremos un examen de los diversos criterios contenidos en ellas, destacando los

puntos con los que estamos de acuerdo o los que rechazamos dependiendo de las mismas.

Las Jurisprudencias y Tesis Jurisprudenciales se analizarán en orden cronológico, no importando si son jurisprudencias o criterios interpretativos, lo cual se hará constar en el estudio de cada una de ellas.

**I. RUBRO: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
CON FUNCIONES DE SERVICIO PUBLICO. COMPETENCIA
PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SURGIDOS CON
SUS TRABAJADORES.**

TEXTO: "Es verdad que corresponde a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo cuando se trata de empresas que están administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal pero no es suficiente que el hecho de que la administración de una organización se lleve a cabo bajo el régimen de descentralización para que por ese solo extremo se surta la competencia en favor de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos laborales que puedan surgir entre esa organización y sus servidores, porque tal aserto es contrario al artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que señala que quedan regidos por sus disposiciones los organismos descentralizados similares a los que en su artículo 1º menciona expresamente, que tengan a su cargo función de servicios públicos".

PRECEDENTES: Amparo en revisión 4/72. Asociación Sindical de Trabajadores y Empleados del Centro de Investigación

y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. 28 de febrero de 1972. Ponente: Rafael Pérez Miravete.

NOTA: Enviada sin votación a la Dirección del Semanario Judicial de la Federación.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Época: Séptima. Volumen: 38. Parte: Sexta Página: 63.

Esta tesis, no obstante que a nuestro criterio llega al fondo del asunto y acertadamente otorga la competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sujetando los conflictos y la relación laboral el régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los trabajadores de los organismos descentralizados, esta afectada de un error técnico.

En efecto, no toma en cuenta que la Constitución, siendo la Ley Suprema esta por encima de cualquier disposición secundaria como lo es, en este caso, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esto nos ayuda a darnos cuenta, en primer lugar, que las consideraciones hechas a lo largo de este trabajo pudieran haber sido tomadas en cuenta por nuestros más altos tribunales, sin que lo hayan hecho de una manera sistemática y ordenada, fundamentando y motivado sus ejecutorias y, en segundo lugar, que no obstante que los encargados de emitir dichos criterios y jurisprudencias son concededores en la materia, pueden tener errores al

emitirlas, ya que esta circunstancia no es garantía de infalibilidad.

2. RUBRO: TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, COMPETENCIA DEL (CONASUPO).

TEXTO: "Conforme al artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esa Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional "es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil, así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos". Asimismo, la Ley Federal del Trabajo, que rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado "A", de la Constitución General de la República, en su artículo 527, establece, en lo conducente, que la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal. Del estudio de estas dos disposiciones legales, se infiere la competencia para conocer de un conflicto laboral entre las empresas paraestatales y

sus trabajadores, bien sea ante una Junta Especial de la Federal de la Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, en realidad la respectiva competencia de cada uno de esos Tribunales Federales del Trabajo la determina el objeto para el cual la empresa paraestatal haya sido creada. Si tiene como finalidad un motivo mercantil común y corriente, el objeto de un organismo descentralizado, el conflicto que se suscite entre este y sus trabajadores debe ser de competencia exclusiva de la respectiva Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje de conformidad por lo dispuesto por el artículo 527, fracción II, inciso 1. de la Ley Federal del Trabajo; pero cuando la finalidad de la sociedad o empresa paraestatal es presentar alguna función de servicio público, entonces el conflicto laboral entre aquélla y sus trabajadores es únicamente de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por preceptuario así en forma clara y terminante el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar este dispositivo legal que la invocada Ley Federal Laboral es de observancia general para las instituciones similares a las que enumera que tengan a su cargo una función de servicio público, en otras palabras: el artículo 527 citado consigna la regla general de que la competencia para conocer de un conflicto laboral entre una empresa de participación estatal y sus trabajadores corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que el artículo 1° de que se viene hablando, constituye una regla especial de excepción a la mencionada regla general, para los casos de conflictos laborales de empresas de instituciones de servicio público. Y aun cuando es cierto que en términos generales la aplicación de las normas de trabajo incumbe a las autoridades federales cuando se trate de empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno

Federal, tal circunstancia no implica, como equivocadamente lo afirma el Juez de Distrito, que el respectivo conflicto laboral deba ser necesariamente conocido por una Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, por que existen casos de excepción (verbigracia el que ahora nos ocupa) que fincan la competencia para dirimir esos conflictos en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En efecto, en el presente asunto la persona moral demandada esta catalogada como empresa de participación estatal indirecta, según el inciso A) del apartado II del Registro de la Administración Pública Paraestatal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del viernes veintituno de octubre de mil novecientos sesenta y siete. Esto nada más determina, en materia laboral, que los conflictos entre esa empresa y sus trabajadores los tendrán que conocer las autoridades federales del trabajo del fuero federal, pero no forzosamente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con los razonamientos que anteceden, puesto que hay que examinar si se está o no en alguno de los casos de excepción ya indicados. Aunque la empresa paraestatal de que se trata no es de aquellas expresamente señaladas en el artículo 1° de la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, cabe advertir que su objeto fundamental puntualizado en su escritura constitutiva es similar a los de las instituciones que el mismo artículo 1° menciona, e inclusive tiene a su cargo una función de servicio público como son las de conadyuar al fomento del desarrollo económico y social del país, participando en la regulación y modernización del mercado de los bienes que se consideran de consumo necesario para la alimentación, la salud y el bienestar físico de los sectores de la población económicamente débiles, tendiendo a lograr el desarrollo equilibrado de la producción de esas subsistencias, su comercialización eficiente, al aumento del poder

real de compra de los consumidores de escasos recursos y el aumento también del ingreso de los productores de bajos recursos. Consta, igualmente en autos, el documento relativo a las condiciones generales de trabajo de "Distribuidora Conasupo del Sureste", Sociedad Anónima de Capital Variable, que suscribieron conjuntamente esa empresa parastatal y su Sindicato Unico de Trabajadores, en cuyos artículos 1º y 2º literalmente se asienta: "Artículo 1º.- Por el presente documento se establecen las condiciones generales de trabajo que regirán en Distribuidora Conasupo del Sureste S.A. de C.V.; tales condiciones están fundadas en lo que disponen los artículos 87 al 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal y en las disposiciones legales supletorias de dicha Ley"; y "artículo 2º.- La relación jurídica de trabajo entre Distribuidora Conasupo del Sureste S.A. de C.V., y los trabajadores de base a su servicio se regirán por: I. El apartado B del artículo 123 constitucional. II. La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado. III. Las presentes condiciones de trabajo. En lo no previsto por las disposiciones mencionadas se aplicarán supletoriamente y en su orden: La Ley Federal del Trabajo; el Código Federal de Procedimientos Civiles; las Leyes del Orden Común aplicables en el Estado de Tabasco o Distrito Federal; la Costumbre; los Principios Generales del Derecho y la Equidad". Por todo lo anterior, considerando, lógica y jurídicamente no puede aceptarse el criterio sustentado en el veredicto que se revisa, respecto a que haya de regir en el presente caso la Ley Federal del Trabajo y no la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

PRECEDENTES: Amparo en Revisión 354/80.
"Distribuidora Conasupo del Sureste, S.A. de C.V. 26 de agosto de

1980. Unanimidad de votos. Ponente: Vicente R. del Arenal Martínez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima. Volumen: 139-144. Página: 164.

Este criterio, toma en cuenta algo que es fundamental para la determinación del régimen legal de las relaciones laborales entre los elementos de la Administración Pública Paraestatal y sus trabajadores, el cual se refiere al objeto de creación de la empresa paraestatal u organismo descentralizado correspondiente.

No obstante que esta tesis es acertada, el Tribunal comete el error de considerar, en el ámbito del Derecho del Trabajo, a las empresas de participación estatal y a los organismos descentralizados como una misma forma jurídica, diferenciándolos únicamente por el objeto para los que fueron creados.

Por lo que se refiere al objeto de creación de las entidades de la Administración Pública además de que se dediquen a un servicio público, debió tomar en cuenta el propósito de lucro o satisfacción personal así como las diferencias específicas entre las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, haciendo hincapié en la participación o no de los particulares en

tales entes, tal y como se ha sostenido a lo largo de este documento.

No obstante lo anterior, el citado criterio constituye un primer avance en la ubicación de las relaciones laborales que surgen dentro de la Administración Pública Paraestatal y, aunque después se dio la marcha atrás con lo que establece la misma, introduce una condición histórica nueva para desentrañar el sentido de las disposiciones constitucionales relativas a la materia laboral, es decir, introduce, como ninguna otra tesis lo hace, el considerar que el apartado A del artículo 123 constitucional, en su fracción XXXI, establece que será competencia de las autoridades federales a las empresas administradas directa o indirectamente administradas por el Gobierno Federal, incluyendo dentro de tales autoridades tanto a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje como al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En efecto, acertadamente contempla al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dentro de tal apartado, ya que si acudimos al desarrollo histórico de el Tribunal laboral en comentario, entenderemos que el mismo surge con posterioridad a la adición de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional, por lo que en ese entonces la citada fracción no lo contemplaba; sin embargo, no limita a ninguna autoridad federal sino que deja abierto su espectro de interpretación para ubicar a

autoridades federales que surjan a través del tiempo y en virtud del cambio lógico de estructuras.

Aún más, debemos considerar que si la fracción XXXI del artículo 123 constitucional se refiere a la competencia de las autoridades federal, ahí debe incluirse al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, atendiendo sobre todo a que es tiene el carácter de tal y al principio general del Derecho que establece que donde la ley no distingue no es válido hacer distinción alguna.

Por otro lado, por lo que se refiere a los casos de excepción que señala el criterio relativo, no estamos de acuerdo con ello, ya que los casos de excepción deben de establecerse al mismo nivel de la norma jurídica que establece el regla general, es decir, en el caso de esta ejecutoria, el Tribunal Colegiado omitió considerar la jerarquía de las normas jurídicas y considera que mediante una ley reglamentaria se pueden establecer casos de excepción a la constitución. Esto último a nuestro criterio es erróneo, ya que únicamente puede darse el caso en que se establezcan situaciones de excepción a los preceptos constitucionales en función de una ley reglamentaria, cuando la propia constitución la autoriza o faculta para ello.

3. RUBRO: TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE CREA DICHO ORGANISMO. EN CUANTO QUE ESTABLECE QUE SE REGISTRAN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

TEXTO: "Al establecer el artículo 16 del decreto que crea el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, "que las relaciones entre el organismo y su personal se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", contraría a una norma de mayor jerarquía en el orden jurídico, como lo es el apartado "A" fracción XXXI, inciso b), del artículo 123 constitucional, que establece que se regirán por este apartado "A", los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

PRECEDENTES: Amparo en revisión 736/93. Carlos Gil Parra. 13 de octubre de 1993. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: José Manuel de Alba de Alba.

Instancia: Cuarta Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava. Tomo: XII-Diciembre. Tesis: Cuarta. XXIV/93.

En relación al contenido por esta tesis jurisprudencial, cabe señalar a nuestra consideración es errónea la postura que establece, en virtud de que, en primer lugar se refiere a un organismo descentralizado que no tiene el propósito fundamental de obtener un beneficio

económico ni la satisfacción personal de alguien, sino por el contrario se trata de un ente que tiene como función prestar un servicio público.

Aún más, al referirse que se contraviene al apartado A del artículo 123 constitucional no fundamenta ni motiva esta resolución concretándose a señalar que el citado precepto contempla a dichos organismos al señalar que son empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, sin determinar precisamente por que las considera dentro de unas u otras, omitiendo, asimismo, tomar en cuenta el desarrollo histórico de la Administración Pública Paraestatal y al apartado B del artículo 123 constitucional.

**4. RUBRO: RESCISION DEL CONTRATO HECHA
POR UNA EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL Y A
SOLICITUD DE UNA AUTORIDAD HACENDARIA.
COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE
CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

TEXTO: "Aun cuando la patronal, a petición de la Unidad de Contraloría interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, haya rescindido la relación laboral que la uniera con un trabajador considerado como servidor público conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y este ejercita la acción de pago de indemnización constitucional por el despido injustificado, al separarse del puesto que ocupaba en aquella empresa de participación estatal demandada dedicada a la rama industrial y servicios metalúrgicos y siderúrgicos, en términos

del artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso a), punto 7, e inciso b) punto 1, en estrecha vinculación con los preceptos 527, fracción I, punto 7 y 604 de la Ley Federal del Trabajo, la competencia corresponde a la Junta Federal".

PRECEDENTES: Amparo Directo 399/93. José Luis Zendejas Ortiz, 22 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Díaz Ponce de León. Secretario: Moisés Duarte Briz.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: **Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava. Tomo: XIII-Enero. Página: 304.**

Esta tesis jurisprudencial, reafirma lo sostenido a lo largo de este trabajo, es decir, en las relaciones laborales que se dan entre las empresas de participación estatal y sus trabajadores, así como las controversias que se susciten entre los mismos con motivo de los servicios prestados, estos deben de ser resueltos y deben aplicarse las normas contenidas en el Apartado A del artículo 123 constitucional.

5. RUBRO: SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE CREACION DE DICHO ORGANISMO, ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 123, APARTADO A, FRACCION XXXI, INCISO B) DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

TEXTO: "La facultad otorgada al Congreso de la Unión en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal es limitativa, puesto que sólo lo autoriza a expedir leyes sobre el trabajo, en lo

que corresponde a los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal, con sus respectivos trabajadores, por lo que fuera de esas hipótesis, como acontece con los organismos descentralizados con funciones de servicio público, las relaciones laborales se rigen por el Apartado A del propio artículo 123 de la Carta Magna. Consecuentemente el artículo 16 del Decreto presidencial de creación del organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1986, que establece que las relaciones de trabajo entre dicho organismo y su personal se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional resulta violatorio del referido precepto fundamental en su apartado A, fracción XXXI, inciso b)".

PRECEDENTES: Amparo en Revisión 695/93. Armando Montes Mejía, 19 de noviembre de 1993. Mayoría de Tres votos. Disidente: José Manuel Villagordoa Lozano. Ausente: Atanasio González Martínez. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: César Thom González.

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación. **Epoca:** Octava. **Tomo:** XIV-Julio. **Tesis:** 2. IX/94. **Página:** 64.

Esta ejecutoria carente de toda técnica jurídica, establece algo que a todas luces esta fuera de toda lógica jurídica y es en el sentido de considerar por una parte el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en materia de trabajo, refiriéndose al apartado B del artículo 123 constitucional, tratándose del Gobierno Federal o del Distrito Federal, dejando al margen de tal facultad por lo que se refiere a las relaciones laborales

de un organismo descentralizado. Esto simplemente es contrario a lo establecido en el artículo 73 fracción X.

Siendo una tesis débil en cuanto a su fundamentación y carente de motivación, consideramos que no merece mayor comentario al respecto.

Para terminar con este punto analizaremos la jurisprudencia más reciente en relación al establecimiento de régimen laboral en los Organismos Descentralizados:

6. RUBRO: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL, SU INCLUSION EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

TEXTO: "El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al Servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de los organismos descentralizados que aunque integran la Administración Pública Federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional".

PRECEDENTES:

A.R. 1115/93

A.R. 1893/94

A.R. 1226/93

A.R. 1911/94.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Novena. Tomo: III-Febrero. Página: 52.

Esta jurisprudencia, a pesar de que realiza un análisis de los preceptos involucrados en la materia en cuestión, arriba a la conclusión errónea de considerar a los organismos descentralizados fuera del ámbito del Poder Ejecutivo.

A nuestra consideración esto último resulta inexacto, ya que si, como la misma ejecutoria establece, los organismos descentralizados son no forman parte del Poder Ejecutivo ya que este es unipersonal, conforme a los artículos constitucionales que cita, necesariamente deberíamos considerar que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tampoco forman parte del

Poder Ejecutivo, lo cual, insistimos, resulta alejado de toda lógica jurídica.

Asimismo, el que el Poder Ejecutivo se deposite en una sola persona, no es quiere decir que no requiera trabajadores dicho funcionario para cumplir con sus funciones, tal y como lo hace a través de los trabajadores de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y si el apartado B del artículo 123 constitucional establece que las disposiciones contenidas en su apartado B regirán entre los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, siendo los trabajadores de la administración descentralizada servidores del Poder Ejecutivo Federal, no existe razón alguna para considerarlos con otro carácter y dejarlos fuera de las garantías sociales del citado precepto constitucional.

Si aplicáramos estrictamente lo establecido por esta jurisprudencia, podríamos llegar a la aberrante conclusión de que en el Poder Legislativo, por ejemplo, únicamente son trabajadores del mismo, los miembros de las Cámaras, es decir, los Diputados y Senadores Federales y no todas las personas que de alguna u otra manera le prestan sus servicios.

Por todo lo anterior, debemos concluir que, a pesar de que se han hecho los esfuerzos correspondientes para establecer criterios obligatorios para corregir y ordenar la interpretación jurídica de los preceptos involucrados en la determinación del régimen laboral en la administración pública paraestatal, esto no se ha conseguido de una manera definitiva y congruente ya que se dejan al margen las consideraciones que hemos sostenido durante el desarrollo de toda esta exposición.

Consideramos que esta variedad de interpretaciones, debe hacerse congruente con la actualidad, tomando en cuenta el desarrollo histórico de todas las instituciones involucradas, sus características, su objeto de creación, así como la pertinencia o no de preceptos legales vigentes. Esta ordenación solo puede hacerse a través de una reforma integral, en primer lugar a la Constitución y en segundo a las Leyes reglamentarias, decretos y reglamentos correspondientes.

4.7. ALGUNOS CASOS CONCRETOS.

Ahora analizaremos algunos Organismos Descentralizados a los cuales se les han aplicado diversas disposiciones legales, siendo que se les debe aplicar la ley por igual en todo lo referente al régimen laboral que rige las relaciones laborales entre los mismos con sus trabajadores.

Estos organismos a ultimas fechas han sido los de más trascendencia social ya que tienen a su cargo funciones de servicio público como objeto fundamental de creación.

4.7.1. EL SERVICIO POSTAL MEXICANO.

El Servicio Postal Mexicano es un organismo descentralizado de acuerdo al documento en donde consta su creación es decir, el Decreto Presidencial de fecha 19 de agosto de 1996.

El decreto en comentario dispone en su artículo 1º lo siguiente: "Se crea un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, denominado Servicio Postal Mexicano, cuyo objeto principal es la prestación del servicio público de correos".

Por su parte el artículo 16 del Decreto que se comenta, establece: "Las relaciones de trabajo entre el organismo y su personal se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional".

Como podemos observar, este último precepto se ajusta a lo argumentado a través de este trabajo, ubicando dentro del ámbito del apartado B del artículo 122 constitucional.

A pesar de lo anterior, se han resuelto controversias en el sentido contrario por nuestros más altos tribunales, considerando que tal organismo descentralizado debe de ajustar las relaciones laborales que surjan en su seno por lo dispuesto por el apartado A del artículo 123 constitucional.

Los principales argumentos han sido los siguientes:

1. El Presidente carece de facultades para establecer el régimen laboral respecto de estos organismos por ser ésta facultad exclusiva del Congreso de la Unión, de acuerdo a lo previsto en el artículo 73, fracción X de la Carta Magna, y que con el artículo 16 del decreto se invaden facultades conferidas al Congreso de la Unión.

Este argumento es cierto, sin embargo, se ha considerado por los litigantes y autoridades del propio organismo que el hecho de que el Presidente en el Decreto de creación incluya a los trabajadores en el apartado B del artículo constitucional antes señalado, es con la finalidad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso conforme al artículo 89 fracción I de nuestra Ley Fundamental.

Los dos argumentos mencionados a nuestro criterio pueden ser ciertos, pero tal conflicto de intereses y de ideas, solamente puede ser totalmente resuelta realizando en primer lugar una reforma a la Constitución tal y como lo hemos propuesto.

2. El organismo descentralizado se encuentra en comentario se encuentra en el supuesto a que se contrae el artículo 123, en su apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución Federal.

Sostenemos la idea contraria señalando que el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano cuya finalidad es la prestación del servicio público de correos, es evidente que no tiene objeto principal la obtención de un lucro ni satisfacción personal alguna, y, por el contrario, tiene como finalidad la prestación de un servicio público para obtener un beneficio común.

Asimismo, el artículo 11 de la Ley General de Vías Generales de Comunicación, dispone que la prestación del servicio público de correos queda reservada exclusivamente al Gobierno Federal o al Organismo Descentralizado que se establezca o determine para ese fin. De esto se infiere que respecto de esta materia no existe participación alguna de particulares donde pueda determinarse que exista un propósito de lucro y de que si esta empresa fuera realizada por el Gobierno Federal sus

trabajadores si se incluirían sin ningún problema al régimen del apartado B constitucional.

3. Que el organismo descentralizado no forma parte de los Poderes de la Unión.

Nos pronunciamos en contra de este argumento y consideramos que todos los organismos descentralizados, así como los demás elementos que integran a la Administración Pública Paraestatal, forman parte del Estado en su sentido más amplio, y la descentralización es una forma de organización administrativa del Estado, que si bien es cierto que goza de cierta autonomía, la cual cada vez se hace menos perceptible, ésta es sólo para efectos de gestión y para lograr un desarrollo eficaz y eficiente de las funciones que tiene encomendadas para el cumplimiento de sus fines, sin que ello autorice a considerar estos organismos como entidades al margen de la estructura estatal.

4.7.2. LA COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

La siguiente entidad en estudio es la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Este ente público tiene a su cargo una función de servicio público, es decir, tiene como objeto coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país y modernización del mercado de los bienes que se

consideran de consumo necesario para la alimentación, la salud y el bienestar físico de los sectores de la población económicamente débiles, tendiendo a lograr el desarrollo equilibrado de la producción de esas subsistencias, su comercialización eficiente, al aumento del poder real de compra de los consumidores de escasos recursos y el aumento del ingreso de los productores de bajos recursos.

Ahora bien, no obstante que es evidente que no tiene un objeto lucrativo o de satisfacción, situación que difícilmente alcanzaría ya que simplemente se duda que logre los objetivos para los cuales fue creado, se le ha ubicado como una empresa ubicada dentro del marco jurídico del Apartado A Constitucional.

A nuestro criterio, este organismo descentralizado debe ubicarse, dentro del ámbito del Apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna, toda vez que es un organismo que tiene un fin social y que no tiene propósito de lucro, además de que se ubica perfectamente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. En consecuencia de lo anterior, se le deberían aplicar las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sujetar su régimen de Seguridad Social a la Ley Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y no a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.7.3. EL IMSS Y EL INPONAVID.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo descentralizado con funciones de servicio social, creado a la luz de fracción XXIX del Apartado A del artículo 123 Constitucional, procurando sobre todo el bienestar de los trabajadores, otorgando entre otras cosas, seguros de invalidez, de vejez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería, medicina social y diversos servicios de carácter cultural y todas aquellas prestaciones derivadas del precepto constitucional citado y de la Ley del Seguro Social.

En este sentido, el artículo 2° de la citada Ley establece que "la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

De conformidad con el artículo 3° de la Ley del Seguro Social, esta función le corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social, creado por la citada ley, lógicamente, como un organismo descentralizado con un servicio público de carácter nacional, a partir de 1943.

Si entendemos que el servicio público es el conjunto de actividades que tienen por objetivo satisfacer las necesidades colectivas de carácter económico, material o cultural, a través de prestaciones concretas e individuales y considerando que no persigue beneficios económicos individuales, los trabajadores del citado organismo deben de regirse por el Apartado B del artículo 123 constitucional; sin embargo el artículo 245 de la Ley comentada, establece claramente que: "Las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo".

Mediante criterios que no compartimos, el Legislador consideró que las relaciones entre el Instituto de Mexicano del Seguro Social y sus trabajadores se debían regir por el Apartado A del artículo 123 constitucional. A nuestro parecer, No existe uniformidad en los criterios para determinar a que Apartado del Artículo 123 constitucional han de sujetarse las relaciones de los diferentes organismos descentralizados encargados de proporcionar la seguridad social, ya que por una parte al IMSS se le ubica dentro del Apartado A y al ISSSTE en el ámbito del Apartado B, sin tomar en cuenta las similitud de características de estos dos organismos en cuanto a sus funciones, estructura y personal.

Por último dejaremos establecido, que conforme al artículo 12 de la Ley, son asegurados, en general, las

personas vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen.

En una estricta lógica jurídica, el precepto legal en el párrafo precedente, se refiere a los trabajadores en general y no a otros tipo de trabajadores, como son los de los organismos descentralizados, ubicándose perfectamente dentro de los límites originales del Apartado A del artículo 123.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo descentralizado, creado en 1981, mediante Ley del Congreso y tiene a su cargo un servicio público o social administrar un fondo económico para tratar de otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores en general, sin hacer mención alguna a los organismos descentralizados; pero por otro la Ley que lo rige en su artículo 62 establece que las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se regirán por la Ley Federal del Trabajo.

Creemos que los legisladores evitaron entrar al estudio del problema en cuestión y simplemente consideraron que siendo los beneficiarios de sus servicios los trabajadores en general, sus servidores debía ubicarse en el ámbito del Apartado A del artículo 123.

4.7.4. EL ISSSTE.

Como dejamos establecido anteriormente, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un organismo descentralizado creado por ley del Congreso de la Unión, al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Este Instituto tiene a su cargo funciones de servicio público o social, las cuales están comprendidas en el artículo 2° de su ley y comprende las siguientes: Medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad; seguro de riesgos de trabajo; seguro de jubilación; seguro por edad y tiempo de servicios; seguro de invalidez, seguro por causa de muerte; seguro de cesantía en edad avanzada; indemnización global y otras prestaciones de carácter económico, cultural y recreativo; así como el Fondo de la Vivienda.

Tales beneficios se encuentran administrados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de conformidad con el artículo 4° de la Ley del ISSSTE.

No debemos pasar desapercibido que en este Instituto quedan concentradas las funciones públicas o sociales de proporcionar a los trabajadores habitaciones baratas, obligación contemplada en el inciso f) de la

fracción XI del Apartado B del artículo 123 constitucional; siendo que a los trabajadores a los que se refiere el Apartado A de este ordenamiento les presta el mismo servicio social otro organismo descentralizado encargado única y exclusivamente de tal función. Este Organismo al que nos referimos es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Quizá en un futuro resulte conveniente crear un organismo descentralizado diferente al ISSSTE y con características similares al INFONAVIT a fin de que pueda proporcionar viviendas dignas a los trabajadores del Estado, en virtud de que el gremio de dichos trabajadores va en aumento, siendo necesaria la descentralización de dicha función a fin de poderla proporcionar con mayor eficiencia.

En estricta lógica jurídica, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sujeta a su propio régimen a sus trabajadores y a su relación laboral al Apartado B del artículo 123 constitucional.

En efecto, el artículo 14 de la citada ley establece:

Art. 14. "Los trabajadores del Instituto quedan incorporados al régimen de la presente Ley. Las relaciones

de trabajo entre el propio Instituto y su personal, se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional".

Esta disposición, en total congruencia con el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamenta en su exacta dimensión las relaciones labores que se dan en el seno de este Instituto, así como las de los demás organismos descentralizados.

Por su parte el artículo 1° de la Ley del ISSSTE señala que sus disposiciones se aplicarán:

I. A los trabajadores del Servicio Civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen.

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

Esta disposición nos remite nuevamente a lo que considere el Presidente de la República o el Congreso, siendo lo lógico para evitar cualquier interpretación al margen de el desarrollo histórico de las Empresas Estatales, terminar el problema de raíz, haciendo una

reforma a la Constitución y únicamente remitiendonos a la misma en las Leyes secundarias o reglamentarias.

Hay que observar que un error grave de esta fracción II se refiere por una parte a las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, y por otra a las dependencias o entidades de los Poderes de la Unión; ya que siendo las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y por tanto del Poder Ejecutivo resulta ocioso mencionarlas si el Poder Ejecutivo es un Poder de la Unión. En esta fracción bastaría referirse a las dependencias o entidades de los Poderes de la Unión. Con ello queda patente la falta de orden y de enlace entre las disposiciones del Derecho Administrativo y las del Derecho del Trabajo.

El problema que se suscita con la falta de orden en estas disposiciones, en primer lugar es a nivel individual y personal de cada trabajador que presta sus servicios en los organismos descentralizados ya que las disposiciones del Apartado B, las cuales deben a nuestra consideración aplicarse, resultan de mayor beneficio para los trabajadores en relación con las disposiciones del Apartado A del artículo 123 constitucional, siendo estas últimas las que indebidamente se les aplican generalmente. Nuestros más altos tribunales al querer dar solución a este problema ubicando a los trabajadores de los organismos descentralizados que venían sujetándose al régimen jurídico laboral y de seguridad social del Apartado B, solo agravan el problema en virtud de que tales trabajadores verán

disminuidas sus prestaciones así como las prerrogativas jurídicas que han conquistado a través de los años.

Asimismo, las cuotas que se requieren y las prestaciones de seguridad social que reciben de los Institutos de Seguridad Social son diferentes, las cuales se ven disminuidas.

Consideramos que este problema se resuelve con nuestra propuesta de ordenar la Constitución y las leyes laborales y de seguridad social, haciéndolas más claras y ubicando a los organismos descentralizados dentro del marco del Apartado B del artículo 123 constitucional y en el supuesto de que se siga considerando lo contrario, tanto los legisladores como los jueces y abogados postulantes, deben de recurrir a los caracteres esenciales del Derecho del Trabajo que a continuación señalaremos:

"Es un Derecho protector de la clase Trabajadora ya que es la clase más débil de la relación obrero-patronal".

"Es un derecho en constante expansión. Este carácter significa que el Derecho del Trabajo se encuentra en incesante crecimiento, esto es, que en forma ininterrumpida va ampliando, más y más, su ámbito de aplicación".

"Es un mínimo de garantías sociales para los trabajadores. Este es un carácter que, en forma unánime, ha aceptado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia nacionales, y significa que el Derecho Laboral existe sobre la base de que los derechos que en favor de los trabajadores se han consagrado en la legislación, constituyen un mínimo que deben de reconocérseles, sin perjuicio de que puedan ser mejorados, más nunca reducidos o negados; de aquí la máxima: "arriba de las normas laborales todo, por abajo de ellas, nada".³⁹

Atendiendo a los principios del Derecho del Trabajo señalados en párrafos anteriores relativos a que es un Derecho protector de la clase trabajadora, en constante expansión y es un mínimo de garantías sociales, definitivamente debemos considerar que las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados que se han regulado por el Apartado B, tales como el Servicio Postal Mexicano y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, deben seguir regulándose por el citado apartado B y no por el Apartado A del artículo 123 constitucional como ahora se pretende mediante la Jurisprudencia del 1/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación citada en este trabajo en el punto 3.1.3., ya que evidentemente se reducirían sus beneficios y prestaciones; sin embargo, hacer lo contrario, regularizar las relaciones laborales de los organismos descentralizados, tal y como lo proponemos, ubicando a

³⁹ DAVALOS MORALES, José. Ob Cit. pp. 15-17.

estas entidades en el ámbito de aplicación del Apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental, haciendo una perfecta descripción y conceptualización de los elementos integrantes de la Administración Pública Paraestatal dentro del mismo, tomando en cuenta sus características particulares; sería lo más adecuado para los trabajadores que actualmente prestan sus servicios en los organismos descentralizados manteniendo las prestaciones laborales y de seguridad social a que tienen derecho. Asimismo, por lo que se refiere a los trabajadores de organismos descentralizados tales como el IMSS y Petroleos Mexicanos, que se rigen actualmente por el Apartado A del artículo 123 constitucional, con la regularización propuesta verían acrecentados sus derechos y prestaciones laborales y de seguridad social, ya que es evidente que a nivel personal o individual el Apartado B del artículo 123 constitucional y en consecuencia la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, prevén mayores prestaciones y derechos en relación al Apartado A del precepto constitucional multicitado, Ley Federal del Trabajo y Ley del Seguro Social.

4.7.5. FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO Y PETROLEOS MEXICANOS.

Estos dos Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal, tienen cierta similitud ya que las actividades realizan son consideradas como áreas estratégicas para el desarrollo del país de acuerdo con lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional.

Estos Organismos Descentralizados, actualmente se encuentran en un proceso de privatización. Ferrocarriles Nacionales de México en su totalidad y Petróleos Mexicanos por lo que se refiere a la petroquímica secundaria.

En un afán de hacer eficiente la explotación del servicio público de ferrocarriles y la explotación de ciertas áreas petroquímicas el Gobierno Federal ha considerado su necesaria privatización y actualmente se discute si se permitirá la participación de capital extranjero.

Tanto Petróleos Mexicanos como Ferrocarriles Nacionales de México sujetan sus relaciones jurídicas con sus trabajadores al Apartado A del artículo 123 constitucional, situación que consideramos errónea tratándose de Organismos Públicos Descentralizados.

Sin embargo, dado el proceso de privatización de las áreas petroquímicas así como del servicio ferroviario, estas áreas, al entrar en contacto directo con el capital proveniente de los particulares, necesariamente deberán de constituirse sociedades las cuales al tener carácter de particulares buscarán el beneficio económico y con ello los trabajadores a su servicio deberán de permanecer regulados por las disposiciones del Apartado A del artículo 123 constitucional.

Debemos tomar en cuenta que Petroleos Mexicanos fue una de las primeras empresas, en el sentido más amplio que manejamos en este trabajo, la cual con fundamento en el Decreto Expropiatorio de las empresas petroleras, publicado en el Diario Oficial el 19 de marzo de 1938 y mediante el Decreto de fecha 20 de julio de 1938 fue creado como empresa ya que es obvio que en esas fechas no se hablaba de organismos descentralizados ya que estos no existían, asimismo, ni siquiera se hablaba de Empresas de Estado.

"Petroleos Mexicanos fue creado como una Institución Pública a la cual se le denominó "corporación pública" con personalidad jurídica y patrimonio propio". Delgado ⁶⁰

⁶⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Ob. Cit. p 122.

En efecto, posiblemente a Petróleos Mexicanos se le ubicó dentro del marco legal del Apartado A del artículo 123 constitucional, el cual era único ya que el apartado B aun no se adicionaba y siendo una actividad importante para el desarrollo del país, debería regularse en todos los aspectos, incluyendo las relaciones laborales que se dieran dentro de su estructura.

Lo sucedido a estos dos organismos descentralizados es una evolución que va desde ser empresas privadas hasta empresas de Estado, organismos descentralizados y tienden, cuando menos por lo que respecta a Ferrocarriles Nacionales de México y a la Petroquímica Básica a concesionarse a particulares lo cual se ha llamado nuevamente privatización.

Consideramos que este proceso de privatización es conveniente en relación a las actividades que necesariamente deben tender a la obtención de un lucro y que por diversas circunstancias no se consigue tal fin. En tal virtud, las dichas actividades deben pasar a manos capaces de obtener un crecimiento económico y así hacer menos obeso al Estado, cuya actual estructura tiende a reducir su intervención en actividades para las cuales no está capacitado para hacerlas productivas y rentables ya que no cuenta con los recursos técnicos que se le permitan, así como de organización y medios económicos suficientes para tal objeto. Este proceso debe prevalecer en

actividades en donde sea evidente la necesidad de obtener mayor beneficio, tanto social como individual, concesionando actividades que constituyen actividades estratégicas para la soberanía del Estado de conformidad con el artículo 28 constitucional y que monopoliza el Estado con una expectativa de rentabilidad.

En relación a los trabajadores que presten sus servicios para estas entidades, se deben ajustar sus relaciones a las condiciones lógicas de cambio y en caso de que se van disminuidas sus prestaciones, a fin de regularizarlas deberán de indemnizarlos conforme a lo que los dos Apartados del Artículo 123 contemplan: 3 meses de salario.

Concluimos este trabajo, conscientes de que no todos los estudiosos del Derecho estarán de acuerdo con lo sustentado, pero también sabemos que otros apoyaran los argumentos que esgrimimos y por el momento estamos convencidos de que es la mejor solución al problema de interpretación en estudio.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Administración Pública Federal deriva y es una estructura auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, el cual es unipersonal, y para cumplir sus funciones requiere de trabajadores de la Administración Pública, por lo que necesariamente se debe considerar que todo trabajador que preste sus servicios en cualquier estructura de la Administración Pública Federal es trabajador del Poder Ejecutivo y por tanto trabajador del Estado.

SEGUNDA. Los trabajadores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, entidades que integran a la Administración Pública Paraestatal, deben ser considerados como trabajadores del Estado, lo cual para mayor precisión debe hacerse mediante una reforma al artículo 90 constitucional, estableciéndose claramente que los trabajadores que presten sus servicios en la Administración Pública Centralizada y Paraestatal son trabajadores auxiliares del Poder Ejecutivo.

TERCERA. Los Departamentos Administrativos, conforme al desarrollo histórico de la Administración Pública Federal, son el antecedente principal de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. Estos Departamentos Administrativos tenían a su cargo funciones de servicio público como actualmente lo tienen los organismos descentralizados, por lo que debe considerarse a los citados organismos como

parte del Poder Ejecutivo como sucede con los Departamentos Administrativos, los cuales prácticamente ya no existen.

CUARTA. El artículo 123 constitucional fue creado para dar protección a los trabajadores que prestaban sus servicios en empresas privadas en general, sin tomar en cuenta a los trabajadores al servicio del Estado. Con la adición del Apartado B del citado precepto constitucional se intentó dar protección laboral a los que en ese entonces prestaban sus servicios para el Estado, pero no se tomo en consideración que con el tiempo surgirían nuevas estructuras auxiliares del Poder Ejecutivo para cumplir con sus funciones por lo que actualmente se hace necesario considerar en el artículo 123 de la constitución con precisión a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal.

QUINTA. En la aplicación del derecho laboral no se han tomado en cuenta las características especiales de las empresas de participación estatal, por lo que debe reformarse el artículo 123 constitucional, fracción XXXI, inciso b), punto 1, debiendo incluir dentro de su ámbito de aplicación con toda claridad y precisión a este tipo de entidades.

SEXTA. Debe reformarse el primer párrafo del Apartado B del artículo 123 de la Constitución haciendo clara inclusión de los trabajadores que presten sus servicios a los organismos descentralizados por ser

considerados como trabajadores auxiliares del Poder Ejecutivo conforme al artículo 90 constitucional reformado y atendiendo a sus características especiales y que los hacen diferentes de las empresas de participación estatal.

SEPTIMA. Los tribunales del trabajo no han realizado la interpretación armónica de los preceptos constitucional y de las leyes que derivan del artículo 123 constitucionales al declararse incompetentes para conocer de controversias que se suscitan entre organismos descentralizados y sus trabajadores. Resulta necesaria una interpretación coherente con la Constitución, tomando, además, en consideración la evolución histórica de la Administración Pública Federal y en especial de las entidades que integran a la Administración Pública Paraestatal, para ubicarlas dentro del correspondiente marco laboral.

OCTAVA. El Poder Ejecutivo ha abusado de la facultad reglamentaria que tiene a su favor para crear organismos descentralizados, estableciendo erróneamente el régimen jurídico laboral que debe aplicarse en tales organismos mediante decreto; en tal virtud debe derogarse la fracción IX del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para con ello uniformar a esta última Ley, dejando claro que la facultad de legislar en materia de trabajo, conforme al artículo 73 fracción X de la Constitución en relación con el artículo 89 fracción I

de la Carta Magna, es exclusiva del Poder Legislativo Federal.

NOVENA. En virtud de que el concepto de empresa es de naturaleza económica que el derecho ha tomado a falta de elementos jurídicos que puedan explicar esta figura, se presentan problemas de interpretación en el sentido de si ha de tomarse en cuenta o no el propósito de lucro o satisfacción personal; este problema debe resolverse tomando en consideración que el concepto de empresa con fin de lucro debe utilizarse únicamente para las empresas de participación estatal, mientras que los organismos descentralizados sólo deben ser considerados como empresas dedicadas a proporcionar un servicio público.

DECIMA. Los problemas de interpretación que surgen en la aplicación del artículo 123 constitucional respecto de que entidades, órganos u organismos del Estado constituyen una empresa, debe ser resuelto prescindiendo precisamente de la simple denominación de "empresa", ya que el propio Estado, en una concepción real-económica, constituye una gran empresa productora de bienes y servicios de igual manera que todos los órganos y entidades que lo integran.

DECIMA PRIMERA. A partir de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1976, en donde se reconoce que los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal

son entidades que integran a la Administración Pública Federal y después con la reforma al artículo 90 constitucional, debe reformarse nuevamente la Constitución en su artículo 123 señalando únicamente que las Empresas de Participación Estatal deben de regularse por las disposiciones legales del Apartado A, mientras que las relaciones laborales en los Organismos Descentralizados deben de regularse por el Apartado B.

DECIMA SEGUNDA. Es de concluirse que la Facultad de Legislar en materia de Trabajo es exclusiva del Congreso de la Unión, conforme al artículo 73 fracción X de la Constitución, por lo que para garantizar la citada facultad y evitar retardos en la impartición de justicia y en la solución de los conflictos que se presenten entre las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus trabajadores, se deben uniformar las leyes en materia de trabajo y los decretos que dan origen a los organismos descentralizados, reproduciendo lo que señala nuestra Carta Magna en el artículo 123 en el sentido de que el Apartado B de este artículo debe regir las relaciones laborales en los organismos descentralizados, mientras que el Apartado A debe regir a las Empresas de Participación Estatal.

DECIMA TERCERA. Atendiendo a las características de las empresas de participación estatal mayoritaria integrantes de la Administración Pública Paraestatal, estas deben constituir de acuerdo a los lineamientos y requisitos que señala la Ley Orgánica para

la Administración Pública Federal, es decir, sin llegar a constituirse en ciento por ciento por capital proveniente del Gobierno Federal, ya que en este último caso debe constituirse como organismo descentralizado para proporcionar un servicio público o atender una área exclusiva o estratégica para el país.

DECIMA CUARTA. En general, la jurisprudencia y tesis jurisprudenciales, así como los preceptos legales que se refieren a la relación laboral han carecido de congruencia y de motivación ya que por un lado los preceptos administrativos han tenido un desarrollo que no ha sido paralelo al de los preceptos del derecho del trabajo, mientras que la jurisprudencia no toma en cuenta las características de las entidades paraestatales, los motivos de creación de los Apartados A y B del artículo 123 constitucional, ni el desarrollo histórico de las empresas estatales en su sentido amplio, dando lugar a conflictos de interpretación que afectan a los trabajadores, sobre todo de los Organismos Descentralizados; por lo que debemos uniformar todos los preceptos que se refieren a la relación laboral de tal manera que sean congruentes con la reforma constitucional propuesta y dejar sin efecto la jurisprudencia que ubica en general a las entidades de la administración pública paraestatal en el ámbito del apartado A del artículo 123 constitucional.

DECIMA QUINTA. La conclusión de mayor trascendencia a la que hemos llegado a través de este

trabajo es que no debemos privar ni disminuir los derechos y prerrogativas de los trabajadores de ninguna clase, por lo que en caso de cualquier controversia jurisdiccional o doctrinal, en que pueda ocurrir tal privación de derechos debemos acudir y aplicar los principios generales del Derecho del Trabajo en donde basa sus características esenciales, los cuales son: Que es un derecho protector de la clase trabajadora, sus beneficios son irrenunciables, que está en constante expansión y constituye un mínimo de garantías sociales. En este sentido, debemos mantener los mayores beneficios alcanzados por la clase trabajadora no importando que se hayan establecido por disposición constitucional, por ley, por reglamento, por contrato, por costumbre y hasta por error.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático. "Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático". Porrúa. México. 1987.
- BERENSTEIN, Jorge. Algunas Cuestiones Relevantes para la Gestión de Empresas Públicas en México. Segunda Edición. Centro de Investigación y Docencias Económicas. México. 1983.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. T. III. Quinta Edición. Porrúa. México. 1990.
- BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta Edición. Sista. México. 1994.
- BRAVO AHUJA RUIZ, Victor E. La Empresa Pública Industrial en México. Décima Edición. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1982.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla. México. 1987.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición. Porrúa. México, 1991.
- CAMPERO, Guillermo y Lilia Mendoza. Relaciones Laborales en la Empresa Paraestatal de Transformación. Quinta Edición. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México. 1980.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro y Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. Segunda Edición. Porrúa. México. 1983.
- DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Decimoquinta Edición. Porrúa. México. 1990.
- DAVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Sexta Edición. Porrúa. México. 1990.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Porrúa. México. 1990.

DE LA CUEVA, Mario. La Jurisdicción del Trabajo en el Derecho Mexicano. Quinta Edición. Padova, Cedam. México. 1965.

DE LA HIDALGA, Luis. La Organización Política en México. Delegación Itzamalco. Departamento del Distrito Federal. México. 1987.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Noriega. México. 1986.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Decimoquinta Edición. Porrúa. México. 1973.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimoprimer Edición. Porrúa. México. 1990.

GUERRERO, Euquerio. Relaciones Laborales. Tercera Edición. Porrúa. 1971.

HARO BELCHEZ, Guillermo. La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional. Segunda Edición. Graficarte. México. 1991.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Segunda Edición. Cuarta Reimpresión. Trad. Eduardo García Maynez. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1988.

LEAL, Juan Felipe. México, Estado y Burocracia. Tercera Edición. El Caballito. México. 1980.

LOPEZ ROSADO, Diego G. La Burocracia en México. "Epoca Virreinal". Segunda Edición. Secretaría de Comercio. 1980.

MONTOYA MELGAR, Alfredo. Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Tecnos. España. 1978.

MORENO PADILLA, Javier. Ley del Seguro Social Comentada. Decimaquinta Edición. Trillas. México. 1988.

ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo Mexicano. La Descentralización. Porrúa. México. 1988.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. México. Instituto Nacional de la Administración Pública. 1980.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T.I. Trigésima Edición. Porrúa. México. 1980.

SIRVENT, Carlos. La Burocracia. Quinta Edición. Anales. México. 1977.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. "Teoría Integral" T.I. Segunda Edición. Porrúa. México. 1979.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. "Teoría Integral" T.II. Segunda Edición. Porrúa. México. 1979.

WITKER VELAZQUEZ, Jorge A. La Empresa Pública en México y en España. Segunda Edición. Civitas. México. 1982.

YANEZ REYES, Sergio L. Génesis de la Burocracia Sindical Cetemista. El Caballito. México. 1984.

ZAPATA, Francisco. Relaciones Laborales y Negociación Colectiva en el Sector Público. Tercera Edición. el Colegio de México. México. 1987.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Quinta Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Procuraduría General de la República. México. 1994.

Ley Federal del Trabajo de 1970. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Septuagésima Tercera Edición. Porrúa. México. 1994.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima Tercera Edición. Porrúa. México. 1995.

Legislación Burocrática Federal. Comentada por Mario Herran Salvatti y Carlos Quintana Roldán. Tercera Edición. Porrúa. México. 1993.

La Ley del Seguro Social de 1973. Comentada por Javier Moreno Padilla. Decimoquinta Edición. Trillas. México. 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. Sista. México. 1984.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Quinta Edición. Porrúa. México. 1992.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Bibliográfica Argentina. Argentina. 1968.

Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Décima Sexta Edición. Porrúa. México. 1994.

REVISTAS Y PUBLICACIONES

NAVA NEGRETE, Alfonso. "El Control Jurisdiccional de la Empresa Pública". Revista de Administración Pública. México. Núm. 51. julio-septiembre de 1982. p. 89.

ALCALDE JUSTINIANI, Arturo y Andrea Becerril. "Burocratas en la Encrucijada". La Jornada. Diario. México. 1^o de abril de 1996. Sección Nacional. pp. 15 y 18.

V. E. B.
