

253



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 1º  
DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**NICOLASA FIGUEROA NUÑEZ**



MEXICO, D. F.

288070

~~2001~~  
2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
 Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
 DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
 ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

PRESENTE

Distinguido señor:

La presente tiene por objeto hacer constar que la alumna: **NICOLASA FIGUEROA NÚÑEZ**, ha desarrollado bajo la dirección de este Seminario a mi cargo el trabajo titulado: **"LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO"**, que presentará como tesis a la aprobación del jurado que en su caso se le designe para su examen profesional.

Habiendo cumplido con las disposiciones y requisitos reglamentarios, otorgamos esta constancia con vigencia de 6 meses a partir de la fecha de su expedición a efecto de continuar con el trámite de su examen profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Atentamente  
**"POR MI RAZA HARÁ EL ESPÍRITU"**  
 Ciudad Universitaria, D.F., 19 de Enero de 1999.

FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE DERECHO  
 DEL TRABAJO Y DE LA  
 SEGURIDAD SOCIAL  
 LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA  
 Director del Seminario

c.c.p.- Seminario.  
 c.c.p.- Alumna.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

REGISTRO DE INSCRIPCION A SEMINARIO

NO. REGISTRO 4569

NUMERO DE CUENTA: 81570744

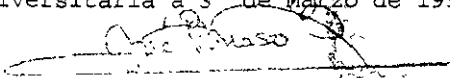
NOMBRE DEL ALUMNO: FIGUEROA NUÑEZ NICOLASA

TITULO\_TESIS : LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL  
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

ASESOR : LIC. LILIA GARCIA MORALES

SEMINARIO : DERECHO DEL TRABAJO

A T E N T A M E N T E  
Cd. Universitaria a 3 de Marzo de 1998

  
LIC. JOSE BARROSO FIGUEROA.  
SECRETARIO GENERAL

SECRETARIO GENERAL

A Dios, con humildad le doy las gracias por iluminar y guiar mi camino para realizarme como profesionista.

Con respeto a mi padre. En memoria de mi madre que desde el cielo contemplará el significativo momento de mi titulación.

A mi esposo, por el decidido apoyo y amor que me brindó para continuar mis estudios, gracias por creer en mí

A mis hijos Sandra, Fabiola y Sergio Xavier, por los momentos de ausencia necesarios para alcanzar uno de los propósitos importantes de mi vida.

A mi hermano Juan, con gratitud, admiración y cariño. Gracias por la ayuda y protección que siempre me das.

A la Universidad, Facultad de Derecho y maestros de la misma, por el espacio y las enseñanzas que me ofrecieron para lograr mi formación profesional.

A mi maestra, Licenciada Lilia García Morales, por su especial interés, dedicación y paciencia en la asesoría para que pudiera dar término a la realización de esta tesis.

Al Lic. Marcelino Miranda Añorve, con afecto y respeto, por la oportunidad que me brindó para realizarme profesionalmente. A mi organización sindical mi eterna gratitud por el espacio que me ha permitido ocupar para servir a mis compañeros afiliados.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	I
--------------------	---

## **CAPÍTULO I. DE LOS ANTECEDENTES Y RAZÓN DE SER DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**

1.1 Breve exposición de la lucha laboral que se dio a finales del siglo pasado y principios del presente .....	2
1.2. El Derecho del Trabajo en general en la Constitución de 1917.....	12
1.3. La federalización de 1929 a 1931.....	16
1.4. La aparición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1941 .....	19
1.5. El Estatuto Jurídico de 1941 .....	22
1.6. Antecedentes directos de la reforma en la que se crea el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional.....	24
1.7. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 .....	29
1.8. La naturaleza jurídica de la especialización de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático .....	31

## **CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LOS ALCANCES JURÍDICOS DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

2.1. El concepto: “Poderes de la Unión y sus trabajadores” .....	34
2.2. Los Poderes de la Unión y su relación con los organismos	

descentralizados, desconcentrados y paraestatales.....	38
2.3. La jerarquía de aplicación constitucional por encima de los ordenamientos federales.....	46
2.4. El servicio público que ofrecen las dependencias del Estado.....	50
2.5. Especial referencia a las dependencias que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.....	54
2.6. Diferencias y semejanzas entre organismos públicos descentralizados, desconcentrados y empresas paraestatales.....	62

**CAPÍTULO III. DEL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

3.1. Presentación del artículo.....	69
3.1.1. Referencia especial a las instituciones públicas sobre las que tiene competencia.....	74
3.2. Alcance jurídico del término “Otros Organismos Descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”, frente a la fracción XXXI inciso b) número 1 del Apartado “A” del artículo 123 constitucional.....	82
3.3. Análisis de los Organismos Públicos Descentralizados, Desconcentrados y Empresas Paraestatales a la luz de la relación jurídico laboral que fija el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	85



**CAPÍTULO IV. LA CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL FRENTE A  
LA COMPETENCIA GENERADA POR EL ARTÍCULO  
1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO**

4.1. Los Organismos Públicos Descentralizados, Desconcentrados y Empresas Paraestatales y la participación de éstos de los Poderes de la Unión.....	88
4.2. La afectación del presupuesto federal en dichos organismos .....	90
4.3. El contribuyente como el beneficiario o el afectado por el servicio que proporcionan dichos organismos .....	93
4.4. La esencia contraria de la redacción del Artículo 1º de referencia a lo que sustenta el Apartado “A” fracción XXXI, inciso b) número 1 del artículo 123.....	96
4.5. Propuesta de reforma .....	100
<b>CONCLUSIONES.</b> .....	103
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	110

## INTRODUCCIÓN

El Derecho del Trabajo, por ser de reciente creación, requiere de ser analizado, estudiado y comentado con seriedad a fin de avanzar en su perfeccionamiento, puesto que diversos conceptos no son aún del todo claros.

Debe enfatizarse, sobre lo antes señalado, que si esto sucede con el Derecho del Trabajo en forma genérica, la discusión relativa al Derecho del Trabajo Burocrático es aún más complicada, toda vez que no existe un acuerdo sobre si su naturaleza jurídica es de Derecho Laboral, de Derecho Administrativo o si tiene una naturaleza especial y diferente de las anteriores, si bien, nosotros compartimos la idea de que se trata de normas de Derecho del Trabajo.

En el presente trabajo de investigación, tratando de aportar nuestra modesta opinión dentro de la discusión del Derecho del Trabajo Burocrático, partimos de la idea de que es necesario definir con toda claridad, desde la Norma Constitucional, el ámbito de competencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que en fecha reciente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó Jurisprudencia firme por virtud de la cual, declara inconstitucional el artículo primero de dicha Ley, ocasionando con ello incertidumbre para los trabajadores respecto de su ámbito legal de protección.

Hemos dividido la exposición de la presente tesis en cuatro capítulos. En el primero se hace un análisis histórico sobre la lucha por consolidar los derechos de los trabajadores, en general, y de los trabajadores burócratas, en particular.

En el segundo capítulo se define a los Poderes de la Unión y sus trabajadores, así como la relación que guardan con los Organismos Descentralizados, desconcentrados y Paraestatales. Asimismo, se establece el principio de Supremacía Constitucional y se determinan las semejanzas y diferencias entre Organismos Públicos Descentralizados, Desconcentrados y Empresas Paraestatales, y se define la naturaleza jurídica del servicio público.

En el tercer capítulo se hace un análisis del artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, enfatizando el alcance del término “otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”, contenido al fin del propio artículo, en relación con el artículo 123 Apartado “A” fracción XXXI inciso b) número 1 constitucional.

En el capítulo cuarto, se enfatiza sobre la participación que tienen los Organismos Públicos Descentralizados, Desconcentrados y las Empresas Paraestatales en los Poderes Federales, sobre todo porque son éstos los que determinan sobre la afectación del presupuesto Federal en dichos organismos. Asimismo, se hace un análisis sobre el contribuyente como beneficiario o afectado por los servicios que proporcionan los organismos de referencia, y se concluye presentando la Tesis de Jurisprudencia, que a nuestro juicio rebasa los límites de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y coloca en estado de indefinición a los trabajadores en comento.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **DE LOS ANTECEDENTES Y RAZÓN DE SER DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**

El desarrollo evolutivo de las relaciones de trabajo que se constituyen en los antecedentes del derecho laboral mexicano, tiene su punto de partida durante la época colonial, con las denominadas leyes de Indias, las cuales establecen por primera vez una regulación laboral relacionada con el salario mínimo, la jornada de trabajo y la prohibición de las tiendas de raya, entre otras disposiciones generales.

Luego de haber obtenido la independencia de España, en nuestro país se generó un clima de inestabilidad política, económica y social, que condujo a largos periodos de guerra interna entre dos grupos principales: centralistas y federalistas, quienes buscaban imponer sus criterios en la consolidación del Estado mexicano, lo cual se manifestó en las diversas Normas Fundamentales que rigieron en nuestro país a lo largo del siglo pasado<sup>1</sup> a saber:

- a) El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814, de corte liberal y federalista, mejor conocida como Constitución de Apatzingán.
  
- b) La Constitución Política de la Monarquía Española, del 19 de marzo de 1812, conocida como Constitución de Cádiz, también de tipo liberal, que rigió en

---

<sup>1</sup> Cfr. MORENO, Daniel Derecho Constitucional Mexicano. Octava edición PAX, México, 1984, pp 65-222

nuestro país durante un tiempo breve, pero que sirvió de inspiración para la creación de las subsecuentes Normas Fundamentales.

- c) La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 3 de octubre de 1824, de tendencia claramente federal.
- d) Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, ordenamiento jurídico de corte centralista conocido como “las Siete Leyes Constitucionales de 1836”.
- e) Las Bases Orgánicas de 1843, también de tipo centralista.
- f) El restablecimiento de la Constitución de 1824, mediante la que se conoce como “Acta de Reformas de 1847”.
- g) Finalmente, la Constitución de 1857 con la que triunfa el régimen federal.

Sin embargo, no es sino hasta finales del siglo pasado que se comienza a replantear la situación de los trabajadores y a pugnar por mejores condiciones de vida en general y de trabajo en particular, tal y como veremos a continuación

## **1.1. BREVE EXPOSICIÓN DE LA LUCHA LABORAL QUE SE DIO A FINALES DEL SIGLO PASADO Y PRINCIPIOS DEL PRESENTE**

La Constitución Política de 1857 era de corte eminentemente liberal, y establecía en los artículos cuarto y quinto ciertas disposiciones que consagraron la libertad de profesión, industria y trabajo, así como principios generales de derecho como el que establece que “nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento ”

Sin embargo, la tendencia liberal y el miedo al intervencionismo del Estado impidieron que en dicha constitución se establecieran las bases esenciales de un derecho del trabajo protector de los trabajadores, por lo que el Congreso Constituyente no reconoció la necesidad de regular el derecho del trabajo.

Con la posterior promulgación del Código Civil de 1870, se pretendió únicamente diferenciar al contrato laboral del contrato de arrendamiento, ya que no podía equipararse al hombre con una cosa, por lo que el contrato laboral se reguló junto con el mandato y el ejercicio profesional en un solo título de este código con el objeto de dignificar el servicio del hombre por el hecho de ser un ser humano quien lo presta.

Una vez consolidada la dictadura del general Porfirio Díaz, las condiciones de vida de los campesinos y de los obreros que trabajaban en las industrias que comenzaban a surgir eran infrahumanas, aunque cabe destacar que en el año de 1904 se promulgó en el Estado de México la Ley Vicente Villada, un importante antecedente de nuestro derecho laboral, que al estar inspirada en la ley de Leopoldo II de Bélgica, reguló los accidentes de trabajo en su artículo tercero estableciendo lo siguiente:

“Cuando con motivo del trabajo que se encargue a los trabajadores asalariados... sufran estos algún accidente de trabajo que les cause la muerte o una lesión o enfermedad que les impida trabajar, la empresa o negociación que reciba sus servicios estará obligada a pagar, sin perjuicio del salario que se debiera devengar por causa del trabajo... una cantidad... Igualmente, se presume que el accidente sobrevino con motivo del trabajo a que el obrero se consagraba, mientras no se pruebe lo contrario”.<sup>2</sup>

De igual forma en 1906 en Nuevo León, Bernardo Reyes expide un ley similar, pero más completa e importante que posteriormente sirve de base para las leyes expedidas en otros estados de la unión, como es el caso de Coahuila con Gustavo Espinoza Mireles.

El régimen del General Porfirio Díaz, fue representativo de un apoyo incondicional a los grandes propietarios en detrimento del pueblo trabajador, tan fue así, que el periodista norteamericano John Kenneth Turner, en su obra titulada México Bárbaro, presenta una radiografía de la situación social y laboral predominante en el México de Porfirio Díaz de finales del siglo pasado, de la cual retomamos los siguientes datos ilustrativos:

“Los 750 mil esclavos y los 5 millones de peones no monopolizan la miseria económica de México. Esta se extiende a toda clase de personas que trabajan. Hay 150 mil trabajadores de minas y fundiciones que reciben menos dinero por el trabajo de una semana que un minero norteamericano de la misma clase por un

---

<sup>2</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar 35 Lecciones de Derecho Laboral Sexta edición Trillas, México, 1989 p. 75.

día de jornal; hay 30 mil operarios de fábricas de algodón cuyo salario da un promedio menor de 60 centavos diarios; hay 250 mil sirvientes domésticos cuyos salarios varían entre \$2.00 y \$10.00 al mes; hay 40 mil soldados de línea que reciben menos de \$4.00 al mes a parte del insuficiente rancho. Los 2 mil policías de la ciudad de México no perciben mas de \$ 1.00 diario. Para los conductores de tranvías \$1.00 es un buen promedio en la capital, donde los jornales son mas elevados que en otras partes del país, excepto cerca de la frontera norteamericana. Y esta proporción es constante en las industrias. Una oferta de \$1.00 como salario, sin duda atraería en la ciudad de México a un ejército de 50 mil trabajadores sanos en el término de 24 horas".<sup>3</sup>

Sin lugar a dudas uno de los acontecimientos mas importantes que en materia laboral se suscitaron durante el largo gobierno del General Porfirio Díaz, fue en el año de 1906, la huelga de Cananea, en la que los trabajadores pretendían la obtención de mejores salarios y la terminación de los privilegios que dicha empresa le otorgaba a los trabajadores norteamericanos, estableciéndose dentro del pliego de peticiones consignado a la empresa el primero de junio de 1906, las siguientes:

- "1. Queda el pueblo obrero declarado en huelga.
2. El pueblo obrero se obliga a trabajar sobre las condiciones siguientes.
  - I. La destitución del empleo del Mayordomo Luis Nivel.
  - II. El mínimo de sueldo del obrero, será cinco pesos con ocho horas de trabajo.

---

<sup>3</sup> KENNETH TURNER, John. México Bárbaro Quinta edición. Primera reimpresión Editores Mexicanos Unidos. México, 1987, pp. 92-93.



Mexicano”, como organismo de defensa patronal, al que después adhieren los dueños de las demás fábricas

- d) Preparación de un reglamento patronal, con cláusulas verdaderamente espeluznantes (prohibición, a los obreros, de recibir visitas en su casa, de leer periódicos o libros, sin previa censura y autorización de los administradores de las fábricas; aceptación de descuentos en el salario; pago del material estropeado y horario de las 6 de la mañana a 8 de la noche, con tres cuartos de hora de interrupción para tomar alimentos), que es rechazado por los obreros textiles de toda la zona de Puebla y Tlaxcala.
- e) Declaración de una huelga general al fracasar las tentativas conciliatorias el día 4 de diciembre de 1906, en 30 fábricas de la misma zona.
- f) Sometimiento del conflicto al arbitraje del Presidente de la República, general Porfirio Díaz.
- g) Paro patronal, sugerido por el Ministro de Hacienda, José Yves Limantour, para contrarrestar la solidaridad de los trabajadores textiles del país con sus compañeros de Puebla y Tlaxcala. En este paro queda incluida la fábrica de Río Blanco y afecta a más de cincuenta mil trabajadores.
- h) Laudo de Porfirio Díaz de 4 de enero de 1907, que es entregado por éste a los obreros, por conducto de sus representantes -entre los que se incluía como observador a José Morales, Presidente del **Gran Círculo de Obreros Libres de**

**Río Blanco** y cuyo laudo favorece totalmente al interés patronal. En él se ordena regresar al trabajo el día 7 de enero de 1907.

- i) Rechazo del laudo por parte de los obreros. Los de Río Blanco se reúnen en Orizaba, en el Teatro **Gorostiza**, donde son informados por José Morales. El acto concluye en un mitin de repudio a José Morales y con gritos en contra de la dictadura.
- j) Negativa de los obreros de Río Blanco, para volver a su trabajo, en la mañana del 7 de enero. Mitin enfrente de la puerta de la fábrica. Después, el ataque al almacén de Víctor Garcin, que fungía como tienda de raya, su incendio y la marcha sobre Nogales y Santa Rosa donde son quemadas las tiendas de raya, también propiedad de Garcin, muchas casas de los mismos trabajadores la casa de José Morales.
- k) La represión bestial a cargo del ejército".<sup>6</sup>

De manera complementaria, en el año de 1906, se redacta en San Luis Missouri el manifiesto y programa del Partido Liberal Mexicano, cuyo Presidente era Ricardo Flores Magón, el cual al llevar a cabo un análisis de la situación de los obreros en México, estableció como puntos importantes dentro del apartado Capital y Trabajo, los siguientes:

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp 311-312

- a) Jornada Máxima de ocho horas de trabajo y salario mínimo general en la siguiente proporción: \$1.00 para la generalidad del país, cuando el salario real de esa época sea inferior a dicha cantidad y de más de un peso según el costo de la vida de la región de que se trate.
- b) reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.
- c) Establecer medidas rígidas para que en el trabajo a destajo los patrones no vulneren la obligación de jornada máxima y salario mínimo.
- d) Prohibición de trabajo de los menores de catorce años.
- e) Comprometer a los dueños de minas, fábricas, talleres etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a establecer en los lugares de peligro un estado en que prive la seguridad a la vida de los operarios.
- f) Comprometer a los propietarios rurales y patronos a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo lo exija.
- g) Obligar a que los patrones indemnicen a los trabajadores por los accidentes de trabajo que sufran.
- h) Extinguir las deudas que en esa época tuvieran los jornaleros del campo con sus amos.

- i) Obligar a los arrendadores de campos y casas, a indemnizar a los arrendatarios por las mejoras hechas en las propiedades de los primeros.
- j) Establecer como única forma de pago de salario la de efectivo.
- k) Imponer medidas que obliguen a las empresas a contratar un mayor número de trabajadores mexicanos que extranjeros y pagar de igual forma el trabajo hecho en condiciones de igualdad por los mexicanos y los extranjeros.
- l) Fijar como día de descanso obligatorio el domingo.

Con posterioridad, el 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero expide el Plan de San Luis mediante el cual desconoce el intento reeleccionista de Porfirio Díaz con lo que se considera el formal inicio de la Revolución Mexicana que posteriormente obligaría a Porfirio Díaz a renunciar a la Presidencia de la República y autoexiliarse en Francia.

Una vez consolidado el maderismo en el poder, Francisco I. Madero no tardó en dar a conocer su carácter y tendencia burguesa, lo que ocasionó el nuevo levantamiento de Zapata mediante el Plan de Ayutla y la posterior traición de Victoriano Huerta quien al mandar asesinar al Presidente Madero usurpa el poder, en contra del cual se levanta el entonces gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, mediante el Plan de Guadalupe, en el cual se consideran los siguientes puntos específicos establecidos en un discurso pronunciado el 24 de septiembre de 1913:

“Terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosamente la lucha social, la lucha de clases; queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas tendrán que imponerse en nuestras masas; y no solo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado, es establecer la justicia, es buscar la igualdad; es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional”.<sup>7</sup>

Particularmente, el Plan de Guadalupe convocaba al pueblo a la resistencia y en contra del usurpador Victoriano Huerta, el cual se ve obligado a abandonar el poder el 5 de julio de 1914, con lo que se consolida el poder de Venustiano Carranza, quien convoca al pueblo a un Congreso Constituyente que se encargue de redactar una nueva Constitución General que rija el nuevo orden social de la República Mexicana y que se consolida en el Congreso Constituyente reunido en Querétaro para redactar la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

## **1.2. EL DERECHO DEL TRABAJO EN GENERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

Desde un punto de vista genérico, el proyecto constitucional que Venustiano Carranza le hace llegar al Congreso Constituyente contenía una

---

<sup>7</sup> DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo | Sexta edición Porrúa. México, 1996 pp 61-62

regulación mínima en materia laboral; en este sentido la fracción X del artículo 73 únicamente autorizaba al Poder Legislativo a regular la materia del trabajo.

En el periodo de debates del Congreso Constituyente, el diputado por Veracruz Heriberto Jara propugnó por que se incluyera al derecho del trabajo en esta nueva constitución, para lo cual en uso de la tribuna manifestó:

“Pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición ¿cómo va a consignarse en una constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría, ¿que es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, ‘un traje de luces para el pueblo mexicano’, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después ¿quién se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma”.<sup>8</sup>

Asimismo, en su discurso abundaba en la necesidad de regular en la Norma Fundamental la jornada de trabajo máxima de ocho horas, señalando que era requisito indispensable para garantizar la vida y energías de los obreros mexicanos, quienes, al no contar con una regulación al respecto, eran explotados sin

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 63

contemplaciones, impidiéndoles disfrutar de tiempo libre para descansar o dedicarlo a las necesidades familiares, lo cual redundaba en la decadencia de nuestra raza.<sup>9</sup>

Por otro lado, el diputado Froylán C. Manjárez, sostuvo que si bien estas reformas eran loables y adecuadas no debían pertenecer al artículo quinto de la constitución como se proponía, sino que debían ser parte de un capítulo especial que se dedicara específicamente a las cuestiones de trabajo; finalmente para concluir la discusión sobre este tema, el diputado Alfonso Cravioto al hacer uso de la tribuna, remató el tema en los siguientes términos:

“Insinúo la conveniencia de que la comisión retire, si la asamblea lo aprueba, todas las cuestiones obreras que incluyó en el artículo quinto, a fin de que, con toda amplitud, presentemos un artículo especial que será el más hermoso de nuestros trabajos; pues así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros.”<sup>10</sup>

Finalmente al enterarse Venustiano Carranza del tono de los debates y el resultado previsible de los mismos, decidió adelantarse a los reformistas y envió al Licenciado José Natividad Morales a apoyar la adopción de este proyecto para lo cual se creó una comisión especial que se encargaría de redactar el capítulo

---

<sup>9</sup> Cfr Idem

<sup>10</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Novena edición. Porrúa México, 1984. p 49.

constitucional referente a los derechos de los trabajadores; dicha comisión fue integrada por el propio José Natividad Macías, el Ingeniero Pastor Rouaix, quien era Secretario de Fomento del gabinete de Carranza, el Diputado Rafael L. de los Ríos y el Licenciado José I. Lugo, en su carácter de Jefe de la Dirección de Trabajo de la Secretaría de Fomento. El proyecto se enmarcaba en establecimiento de condiciones justas de trabajo al pretender “Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que de y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, descanso hebdomadario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reserva de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública.”<sup>11</sup>

Dicho proyecto fue presentado a la Asamblea Constituyente de Querétaro, que sin modificaciones de fondo lo aprobó de manera unánime el 23 de enero de 1917.

### **1.3. LA FEDERALIZACIÓN DE 1929 A 1931**

El contenido del primer párrafo del original artículo 123 constitucional destaca como elemento competencial específico del derecho de trabajo

---

<sup>11</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. Op. Cit. p. 77.



postrevolucionario en México, que los órganos encargados de legislar en materia del trabajo lo serían el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales, de esto deriva que dicha materia haya sido inicialmente considerada de competencia local de cada Estado de la Federación y del Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

Como consecuencia inmediata de lo anterior, a lo largo y ancho de todo el país, los estados de la Unión empezaron a legislar en materia del trabajo para sus respectivos ciudadanos, dicha multiplicación de legislaciones es expuesta por José Dávalos Morales en los siguientes términos:

“A partir de 1917 se observó en todo el país el despertar obrero traducido en una gran cantidad de leyes del trabajo expedidas por los Estados; el nacimiento de federaciones y confederaciones de trabajadores; la realización de huelgas; y la celebración de contratos colectivos.”<sup>12</sup>

Aunado a esto, el artículo 27 constitucional concedía a la Nación el dominio sobre el subsuelo y sus productos, por lo que todos los problemas originados en esta materia debían ser solucionados por las autoridades federales. Las leyes estatales daban tratamiento diferente a los trabajadores y los conflictos colectivos y las huelgas muchas veces comprendían a dos o más Estados y ninguno de ellos intervenía para solucionarlas, por carecer de eficacia sus decisiones fuera de su jurisdicción.

---

<sup>12</sup> DÁVALOS MORALES, José Derecho del Trabajo 1, Op Cit., pp. 71-72.

Ante esta serie de dificultades materialmente administrativas que en la práctica congelaban la actuación de los Estados en la resolución de las controversias laborales y que en consecuencia ocasionaban que la regulación laboral fuera inaplicable, el entonces Presidente de la República Emilio Portes Gil con fecha 26 de julio de 1929, presentó una propuesta de reformas constitucionales ante la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores, la cual fue aceptada contando con el consenso unánime de los diputados y de las legislaturas de los estados, como Poder Constituido y revisor de la Constitución Política de 1917, declarándose aprobadas las reformas el 22 de agosto de ese año y publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929 por el Congreso de la Unión, mediante las cuales se modificó el párrafo introductorio del artículo 123 constitucional, haciendo lo propio sobre la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose como solución que la materia laboral se constituyera en competencia federal y en consecuencia solamente existiría una ley federal del trabajo expedida por el Congreso de la Unión; para su aplicación se establecería una división de competencias que comprendiera ambos niveles de gobierno, es decir, tanto participarían en su aplicación las autoridades federales, como las autoridades locales de cada estado.

Formalizada una vez la reforma constitucional, el Congreso de la Unión se abocó a la tarea de elaborar lo que sería la primera ley federal del trabajo; el primer proyecto de la misma fue elaborado por una comisión integrada por Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Ifarritu, denominando al mismo como **Proyecto de Código Federal del Trabajo**; sin embargo, dicho proyecto fue ampliamente rechazado debido por un lado a que el mismo provenía del despacho

presidencial que ocupaba Emilio Portes Gil, por quien existía una gran antipatía por parte de las agrupación obreras, además de que regulaba el principio de la sindicación única, así como la tesis del arbitraje obligatorio de las huelgas, disfrazándolo de arbitraje semi-obligatorio.

El segundo proyecto fue formulado en el seno de la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo siendo el titular de la misma el Licenciado Aarón Sáenz; siendo dicho proyecto redactado por una comisión integrada por Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruiz García, denominándola propiamente Ley Federal del Trabajo.

La particularidad de este nuevo proyecto derivó del hecho de que en su contenido se tomaron en cuenta las conclusiones de la Convención obrero-patronal que fue organizada por la misma Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en tal sentido fue mejor recibida por las agrupaciones tanto patronales como de los obreros y en consecuencia fue remitido al Congreso de la Unión, que después de practicar una serie de modificaciones, lo aprobó y fue promulgado por el Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio el 18 de agosto de 1931.

Finalmente, el contenido del artículo catorce transitorio de la Ley Federal del Trabajo de 1931 contenía la disposición que abrogaba todas las leyes y decretos expedidos por las legislaturas de los Estados y por el propio Congreso de la Unión con anterioridad a dicha ley y que se relacionaran con la materia de trabajo.

#### **1.4. LA APARICIÓN DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1938**

Inicialmente es necesario establecer que la Constitución Política de 1917 no consideró diferencia alguna entre los trabajadores al servicio del Estado y el resto de los trabajadores, motivo de esto fue que en ningún apartado del artículo 123 constitucional se estableciera situación alguna en particular respecto del trabajo burocrático.

En tal sentido, en la época de la regulación estatal de la materia del trabajo, cada estado normaba la relación con sus empleados según sus específicas situaciones materiales.

En la etapa de la federalización del derecho del trabajo, dentro del proyecto del Código Federal del Trabajo elaborado bajo la Presidencia de Emilio Portes Gil, se incluía a los trabajadores del Estado dentro de la regulación contenida en dicho proyecto, al establecer el artículo tercero que se consideraba que el Estado asumía el carácter de patrón cuando tuviera a su cargo empresas o servicios que pudieran ser desempeñados por particulares.

En cambio, el segundo proyecto de la Ley Federal del Trabajo limitó la relación laboral de los trabajadores al servicio del estado al manifestar en su exposición de motivos una explicación respecto de la inclusión limitativa de los trabajadores burocráticos, misma que es citada por Mario de la Cueva, en los siguientes términos:

“Cuando el estado obre como poder público, sus servidores no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de patrono ni constituye un factor de la vida económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo. En cambio, sí puede considerarse al estado como patrono en todas aquellas actividades de orden económico en que participa en la producción y que no constituyen ejercicio del poder público ni medios indispensables para este ejercicio”.<sup>13</sup>

De esta forma, la relación de los trabajadores burocráticos quedó regulada específicamente por el artículo segundo de dicho proyecto, al establecer el carácter de patrono del Estado con relación a los servicios que no sean considerados como parte del ejercicio del poder público o se trate de medios que permitan la realización de dicho ejercicio, sino de los que tengan que ver con la satisfacción de necesidades de índole económica a través de la realización de actividades productivas.

Sin embargo, el conocimiento de la Cámara de Diputados respecto de dicho artículo, modificó substancialmente esta situación al establecer que “las relaciones entre el estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran”, las cuales nunca fueron realmente expedidas.

Debido a esta terrible laguna legislativa, los trabajadores al servicio del Estado vivían en una continua inestabilidad laboral, sujetando su trabajo a la permanencia de sus superiores, por lo cual el cambio de un secretario de Estado o de un jefe superior ocasionaba el cese inmediato de un considerable número de

---

<sup>13</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Op. Cit p. 631

empleados sin que existiera un medio de defensa o protección de los intereses de esta clase trabajadora.

Conociendo esta situación, el General Abelardo L. Rodríguez, el 9 de abril de 1934 emitió un Acuerdo Administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil que contenía varias normas para el nombramiento de los trabajadores del Poder Ejecutivo, y la separación de los trabajadores de su cargo manifestando que la misma únicamente podría darse bajo causa justificada, sin embargo este estatuto estuvo vigente hasta el mes de noviembre de ese mismo año, ya que en esta fecha terminó el periodo presidencial del referido General Abelardo L. Rodríguez, por lo que con posterioridad los trabajadores estatales quedaron nuevamente desamparados.

Siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, se envió al Congreso de la Unión un proyecto de estatuto para los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, cuyo objetivo, a decir de Mario de la Cueva, era el siguiente:

“A él (Cárdenas) se debe, por iniciativa propia, la substitución de la antigua teoría de la función pública regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp 631-632

De esta forma el 5 de noviembre de 1938 el Congreso de la Unión aprobó el referido Estatuto que se aplicaría exclusivamente a la relación de los trabajadores de los Poderes de la Unión con el gobierno federal, ya que a decir de la propuesta, nuestro sistema federativo impide que los poderes federales intervengan o participen en la regulación laboral de las autoridades y gobiernos estatales.

Como consecuencia de la creación de este Estatuto, se derogó el artículo segundo de la Ley Federal el Trabajo.

## **1.5. EL ESTATUTO JURÍDICO DE 1941**

El 4 de abril de 1941, el entonces Presidente de la República Manuel Ávila Camacho, promulgó un nuevo estatuto con el cual abrogó el formulado por el General Lázaro Cárdenas, sin embargo, en cuanto al fondo ambos estatutos mantuvieron la misma línea y dirección, por lo que el segundo no modificó substancialmente los principios y lineamientos rectores contenidos en el estatuto de 1938.

El contenido doctrinal y reglamentario de ambos estatutos es expuesto de manera explicativa por Mario de la Cueva, quien de manera genérica considera como principios esenciales de estas regulaciones laborales los siguientes tópicos:

1. Las relaciones que se susciten entre el Estado y los trabajadores son consideradas relaciones de trabajo, por lo cual esta materia salía del marco de competencia del derecho administrativo.

2. La relación de trabajo no derivaba de un acto contractual sino que era considerado un acto condición.
3. Los trabajadores al servicio del Estado tenían derecho de constituir sindicatos, encontrándose este derecho restringido a las siguientes limitantes:
  - a) Existía el principio de la sindicación única en favor del grupo mayoritario.
  - b) El trabajador tenía la libertad de elegir su ingreso o no a dicho sindicato único, pero una vez que formara parte de él, no podría abandonarlo salvo por expulsión.
4. Las condiciones de trabajo eran pactadas con el titular de la Unidad de trabajo en la que se desempeñara el funcionario público, teniendo los trabajadores el derecho de acudir en revisión al Tribunal Federal de Arbitraje.
5. El monto del salario era determinado por disposición constitucional por el Poder Legislativo, de ahí que no es materia de debate o transacción.
6. Ambos estatutos consideraban necesario establecer garantías mínimas indispensables respecto a la estabilidad en el empleo.
7. Se reconoció que los trabajadores al servicio del estado tenían la facultad de ejercer el derecho de huelga, pero limitado en cuanto a su objetivo a que se pretendiera exigir el cumplimiento de las normas consignadas en el estatuto y el pago de los salarios; con esta limitación se dejó fuera la posibilidad de exigir mediante la huelga el aumento de los salarios, ya que como se señaló con



antelación, la fijación de estos corresponde al Poder Legislativo, por lo cual el monto no puede ser objeto de ningún tipo de negociación.

8. Para la resolución de los conflictos derivados de las relaciones de trabajo se estableció como organismo competente el Tribunal Federal de Arbitraje.<sup>15</sup>

Es claro que el contenido de estos estatutos había resuelto un añejo problema laboral que dejaba en completo estado de indefensión a los trabajadores burocráticos, sin embargo ambos estatutos, al encontrarse dentro del plano jerárquico de la ley en inferioridad respecto de la Ley Federal del Trabajo, parecía que se consideraba finalmente a los trabajadores burocráticos como trabajadores de segunda, sin embargo, estas disposiciones fueron un buen inicio de lo que posteriormente sería la transformación constitucional del servicio burocrático como un trabajo que el ser humano puede elegir libremente y con todas las prerrogativas constitucionales que como mexicano se tiene para determinar el ejercicio profesional o laboral que se quiera elegir.

## **1.6. ANTECEDENTES DIRECTOS DE LA REFORMA EN LA QUE SE CREA EL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (1960)**

Como consecuencia de la presión política que ejercieron los trabajadores burocráticos, el Presidente Adolfo López Mateos en 1959, envió al Congreso de la Unión un proyecto que pretendía adicionar al artículo 123 constitucional un apartado

---

<sup>15</sup> Cfr. Idem.

B que establecería, a decir de Mario de la Cueva, la **Declaración Constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos**, que en su correspondiente exposición de motivos estableció lo siguiente:

“... con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día primero de septiembre último me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores”.<sup>16</sup>

Este proyecto de reformas se aprobó y fue promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, en cuyo contenido se enmarcan los principios constitucionales rectores de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, estableciendo en el apartado B catorce fracciones que contenían dichos principios elementales y que han sido reformados en distintas fechas siendo las mas importantes, las reformas consignadas el 5 de diciembre de 1970,, el 7 de noviembre de 1972, el 10 de noviembre de 1972, el 27 de noviembre

---

<sup>16</sup> Cít por DÁVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo 1. Op. Cit. p 448.

de 1972, y el 31 de diciembre de 1974, para finalmente quedar consignados dichos principios en los siguientes términos:

Se reconoce la jornada de trabajo diurna, de ocho horas y nocturna, de siete horas, y el derecho al pago del cien por ciento más por jornada de trabajo extraordinaria, regulada en los mismos términos que en el Apartado “A” (fracción I), al igual que el derecho a disfrutar de cuando menos un día de descanso con goce de salario por cada seis días de trabajo (fracción II).

Se otorga un periodo vacacional no menor a veinte días por año (fracción III) y el derecho a que los salarios no sean disminuidos durante la vigencia de los presupuestos en que fueron fijados, no pudiendo ser en ningún caso inferiores al salario mínimo general de la zona en que se preste el servicio (fracción IV).

Se consigna el principio de “a trabajo igual salario igual” (fracción V) y la prohibición de hacer retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, salvo prescripción legal (fracción VI).

El Estado se obliga a organizar escuelas de Administración Pública y a designar al personal de acuerdo con sus conocimientos y aptitudes (fracción VII). Para los fines de ascenso, se reconoce el derecho de escalafón a los trabajadores (fracción VIII), quienes sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada conforme a la ley, la separación injustificada genera el derecho a la reinstalación o a la indemnización, siguiendo el procedimiento legal respectivo. Cuando las plazas

sean suprimidas, se tendrá derecho al otorgamiento de otra equivalente o a la indemnización legal (fracción IX).

Se reconoce el derecho de asociación para la defensa de los intereses comunes y de huelga, cuando una o varias Dependencias Públicas violen en forma general y sistemática los derechos garantizados en este precepto, previo el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley (fracción X).

En la fracción XI se establecen las bases de organización de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, y en la fracción XII se fundamenta la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual será competente para conocer los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de los trabajadores burócratas, asimismo, se establecen dos excepciones, a saber: los conflictos que se susciten entre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sus servidores, serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, en tanto que los que surjan entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, serán resueltos por este máximo Tribunal.

Casos de excepción contiene también la fracción XIII del Apartado “B” del artículo que venimos comentando, al señalar que los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes, obligándose el Estado a proporcionar a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, viviendas en venta o arrendamiento por medio de un fondo de seguridad social.

Tanto las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano como el Banco Central, quedan sujetos en sus relaciones laborales a la normatividad derivada del Apartado en comento (fracción XIII bis); finalmente, se establece que mediante una ley deberán determinarse los cargos que serán de confianza, para cuyos titulares se reservan los derechos protectores del salario y los beneficios de la seguridad social.

Del contenido del Apartado B del artículo 123 constitucional citado, se desprende de manera específica que este apartado únicamente regula las relaciones laborales que se suscitan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus respectivos trabajadores. En relación a los trabajadores estatales o municipales de las Entidades Federativas, estos no se encuentran comprendidos dentro del Apartado B del artículo 123 citado, sin embargo en los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción VI, se faculta a los estados y municipios a regular las relaciones de trabajo con sus servidores, pero debiendo en todo caso establecer y partir de los principios generales consignados en el artículo 123 constitucional; dichos ordenamientos constitucionales textualmente establecen:

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

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

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

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

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

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

## **1.7. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963**

Como consecuencia de la inclusión del Apartado “B” en el artículo 123 de la Constitución General de la República, en diciembre de 1963 se aprobó y promulgó la ley que reglamenta las relaciones de los trabajadores del Estado, cuya denominación fue *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de ese

mismo año y la cual, desde un punto de vista genérico, reconoce y establece la regulación específica de los derechos laborales a que se refiere el Apartado “B” del artículo 123 constitucional, siendo importante para efectos del presente trabajo conocer el contenido del artículo primero de la presente ley, ya que en el mismo se establece el ámbito material y personal de la misma, al señalar como parte de su ámbito de validez las siguientes relaciones laborales:

- a) Regula las relaciones que se suscitan entre los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.
- b) Regula las relaciones que se suscitan entre los trabajadores de diversas instituciones y organismos descentralizados enumerados en el propio artículo y que realicen funciones de servicio público.
- c) Regula las relaciones que se suscitan entre los trabajadores de diversas instituciones y organismos descentralizados distintos a los enumerados en el referido artículo pero cuyas actividades sean similares a estos y que realicen funciones de servicio público.
- d) De manera complementaria este artículo establece la competencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de regular las relaciones laborales que se suscitan con los trabajadores de algunos organismo descentralizados y a cualquier organismos de naturaleza similar.

En capítulos posteriores se analizará a fondo la situación jurídica tanto del presente artículo primero, como de toda la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en relación con su ámbito de competencia y situación jurídica frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **1.8. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ESPECIALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO**

Es evidente que la diferencia que existe en cuanto a objetivos y métodos de trabajo entre los que podríamos denominar como trabajadores privados y los trabajadores públicos o al servicio del Estado, explica la necesaria existencia de una regulación jurídica diferente para las relaciones de trabajo tanto de unos como de otros.

El trabajador privado, es decir, el regulado esencialmente por el Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución General de la República y por consiguiente en la Ley Federal del Trabajo de 1931 y posteriormente de 1980, tiene como elemento esencial el que el patrón o persona a la que se le presta el servicio tiene un fin eminentemente económico, sujeto a la ley de la oferta y la demanda, con un claro interés de clase particular, por un lado la clase patronal con el interés del mayor aprovechamiento de la fuerza de trabajo, aumentando así la utilidad del capital y por parte de la clase trabajadora con el claro interés de mejorar en cuanto a calidad y cantidad sus prestaciones laborales.



Por otro lado, los trabajadores al servicio del Estado considerados en el Apartado “B” del referido artículo 123 constitucional y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tienen un fin diverso, como es el interés general, es decir, los trabajadores al servicio del Estado son los encargados de procurar el buen desempeño de la función pública y en consecuencia su participación activa se traduce en un adecuado funcionamiento del aparato estatal y por consiguiente del mandato social otorgado a los gobernantes.

Esta distinción de naturaleza jurídica es expuesta por Euquerio Guerrero, en los siguientes términos:

“Es necesario, de cualquier modo, para precisar la posición del empleado público, entender que su relación de trabajo no lo liga a un patrón particular y que, en último análisis, aunque aparezca como patrón el Gobierno o el Estado, estos últimos son representantes del pueblo, quien paga sus sueldos con el producto de los impuestos y al que le sirven por medio de su trabajo”.<sup>17</sup>

Así pues, tenemos dos cuerpos normativos regulatorios de relaciones laborales, a saber: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ambas de contenido social, protectoras de los derechos de los trabajadores, pero cuya naturaleza es sensiblemente diferente, toda vez que en la primera se regulan relaciones privadas, salvaguardando los derechos de los trabajadores de los posibles abusos que pudiera cometer el patrón, en tanto que en la

---

<sup>17</sup> GUERRERO, Euquerio Manual de Derecho del Trabajo. Decimoséptima edición. Porrúa. México, 1990, p. 542.

segunda, el fin primordial es salvaguardar los derechos de los trabajadores con el ánimo de fortalecer la función pública, haciéndola más eficiente y funcional.

No obstante, consideramos que el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contiene disposiciones que atentan contra lo dispuesto en el artículo 123 Apartado “A” fracción XXXI inciso b) número 1 de nuestra Carta Magna y por lo tanto resulta inconstitucional, tal y como trataremos de demostrar en los siguientes capítulos.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANÁLISIS DE LOS ALCANCES JURÍDICOS DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Hemos visto la manera en que surgió el Apartado “B” del artículo 123 constitucional, con la finalidad de salvaguardar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, pero sin desconocer el fin último que persigue dicha normatividad, a saber, lograr que la administración pública funcione de manera armónica y eficiente. En este capítulo observaremos cuales son los alcances y limitaciones jurídicos que contiene el precepto de nuestro interés.

#### **2.1. EL CONCEPTO: PODERES DE LA UNIÓN Y SUS TRABAJADORES**

La denominación Poderes de la Unión, radica en la función que el Estado tiene encomendada, en tal sentido, los Poderes de la Unión se constituyen en la medida en que el Estado se organiza para ejercer el mandato que el pueblo ha depositado en él. Tal es el sentir de los artículos 39, 41 primer párrafo y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales consideran que el pueblo es el detentador originario de la soberanía y del poder, mismos que delega al Estado para el ejercicio de sus funciones, el que a su vez, se organiza mediante los Poderes de la Unión, los cuales, a nivel federal se denominan Ejecutivo, Legislativo y Judicial; tal es lo estipulado en los artículos constitucionales de referencia, mismos que textualmente establecen lo siguiente:

Artículo 39.- “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Artículo 41.- “El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Debe tenerse claro que el poder es único e indivisible, en realidad, lo que se divide no es el poder, sino las funciones para el adecuado ejercicio del mismo, tal y como lo explica el maestro Jorge Carpizo:

“La tesis mexicana, y que han seguido todas las Constituciones de este país, es que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder.”<sup>18</sup>

Sin embargo, tradicionalmente se denomina a cada rama del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como Poderes Constituidos.

Cada uno de los Poderes de la Unión tiene encomendada una serie de obligaciones específicas para el adecuado desempeño de la función pública, sin embargo, como el Estado no tiene la posibilidad física de por sí mismo llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas, requiere de personas físicas que como trabajadores realicen estas funciones. De ahí deriva la necesidad de establecer órganos internos en cada Poder de la Unión, encargados del cumplimiento de tales actos, tal y como lo expone el ilustre maestro Andrés Serra Rojas, en los siguientes términos:

“La estructura de la Administración pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o

---

<sup>18</sup> CARPIZO, Jorge. Antología para la Actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior Porrúa-UNAM. México, 1987 p. 185

empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones”.<sup>19</sup>

De esta forma, el artículo 123 constitucional Apartado “B” recoge la necesidad de establecer una regulación específica para las personas físicas que en calidad de trabajadores del Estado le presten sus servicios con el objeto de auxiliarlo al cumplimiento de sus atribuciones. Partiendo de que la ley Federal del Trabajo de 1970 de manera genérica define en el artículo octavo como Trabajador a “la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio”, podemos concluir que las personas físicas que prestan un trabajo personal subordinado, ya sea material o intelectual a los Poderes de la Unión, son trabajadores, empleados o colaboradores de la función pública.

El jurista Carlos A. Morales Paulín señala que el trabajador al servicio del Estado es “toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo o en su equivalente”<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo T I. Decimoprimer edición. Porrúa México, 1982, p. 373

<sup>20</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A Derecho Burocrático Porrúa México, 1995, pp 79-80.

Se destacan como características de la labor del trabajador burocrático las que el maestro Andrés Serra Rojas enuncia en los siguientes incisos:

- "a) Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
- b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido. Por tener carácter contractual su relación con el Estado, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".<sup>21</sup>

## **2.2. LOS PODERES DE LA UNIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS Y PARAESTATALES**

Partimos de la base que la función del Estado se ejercita mediante los Poderes de la Unión y que los mismos, para cumplir con su cometido, requieren de la participación de las personas físicas en calidad de trabajadores, quienes desempeñan sus funciones con fundamento en la organización administrativa específica de la dependencia en donde presten sus servicios.

De esta forma, la organización administrativa del Estado Federal es establecida por el artículo 90 constitucional, mismo que establece la siguiente normatividad:

---

<sup>21</sup> SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo Op. Cit., p 383

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

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

De esta forma, constitucionalmente se establecen como criterios de organización de la Administración Pública Federal la centralizada y la paraestatal. En relación a la forma centralizada de la Administración Pública Federal, la misma es definida por Rafael de Pina, en los siguientes términos:

“CENTRALISMO.- Sistema político administrativo en el que la gobernación del estado se encuentra confiada a una organización unitaria, que asume no solo las atribuciones necesarias para la gestión de los intereses generales del país, sino también aquellas otras que, naturalmente, deben quedar confiadas a los órganos locales, a los que se niega toda autonomía”.<sup>22</sup>

En tal sentido, la organización centralizada establece la existencia de una serie de órganos en diversos niveles de jerarquía a nivel piramidal, dependientes

---

<sup>22</sup> DE PINA, Rafael Diccionario de Derecho Cuarta edición Porrúa. México, 1975 p 125



todos de un jefe superior de la Administración y cuya característica específica es precisamente el nivel de dependencia y relación de jerarquía que existe entre los órganos inferiores y los órganos superiores de la Administración, así como en la capacidad de decisión que tienen específicamente los cuadros superiores, restringiéndose a los cuadros inferiores a cumplir con un deber de obediencia y auxilio.

Los elementos destacados en el párrafo que antecede, son expuestos por Gabino Fraga, en los siguientes términos:

“La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución”.<sup>23</sup>

Los regímenes centralizados, sin embargo, son duramente cuestionados, pues impiden la participación ciudadana en la toma de decisiones, además de generar otros problemas, tal y como ha sido reconocido por los promotores de la reforma administrativa, al considerar que “en México se ha padecido por siglos de una centralización administrativa que hace que de todos los rumbos el país los

---

<sup>23</sup> FRAGA, Gabino Derecho Administrativo. Trigésima edición. Porrúa. México, 1991 p. 166.

ciudadanos tengan que ocurrir a la capital, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a oficinas públicas teniendo que regresar luego, simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado, gastados y desilusionados a los pequeños sitios donde viven a esperar, durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos<sup>24</sup>.

En tal sentido, con el objeto de evitar mayores y penosas tramitaciones burocráticas derivadas de un centralismo exacerbado, la Constitución Política establece como medio de administración pública las formas desconcentrada, descentralizada y paraestatal. Veamos en qué consiste cada una de ellas.

#### **a) Organismos Descentralizados.**

La forma descentralizada es expuesta por el maestro Miguel Acosta Romero en los siguientes términos:

“La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado,
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de.

##### **a) Personalidad Jurídica.**

---

<sup>24</sup> Ibidem p. 195

- b) Patrimonio Propio.
- c) Régimen Jurídico Propio”.<sup>25</sup>

Cabe señalar que doctrinalmente la descentralización se clasifica en tres vertientes, las cuales, para efectos prácticos del presente trabajo, únicamente serán enunciadas sin que se pretenda entrar al estudio exhaustivo de las mismas:

1. Descentralización por territorio o región, cuya distribución corresponde a la base geográfica del país y a la forma de delimitar los servicios que por regiones geográficas se requiera.
2. Descentralización por servicio, cuya principal característica deriva de las consideraciones técnicas que se requieran para el adecuado manejo de una actividad específica o bien para la prestación de un servicio determinado en un área particular
3. Descentralización por colaboración, cuya característica especial es que el Estado le solicita o le impone a un particular o bien a una empresa con determinadas características técnicas, la obligación de participar en el ejercicio de la función pública.

Finalmente, la relación entre los organismos descentralizados y los Poderes de la Unión la explica Gabino Fraga, en los siguientes términos:

---

<sup>25</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México, 1983, p. 217.

“La propia ley (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) considera como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten [art. 45]. Desde el punto de vista del régimen administrativo de estos organismos deben considerarse todos aquellos elementos que fijan vinculación con la Administración central”.<sup>26</sup>

#### **b) Organismos Desconcentrados.**

“Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o de un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.”<sup>27</sup>

Con base en esta definición, la forma organizacional de la desconcentración administrativa reviste una serie de características que siguiendo al maestro Miguel Acosta Romero, pueden ser catalogadas en el siguiente listado:

1. El fundamento de su creación es una ley.

---

<sup>26</sup> FRAGA, Gabino Derecho Administrativo. Op Cit. 201

<sup>27</sup> SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo. Op Cit p 507

2. El organismo desconcentrado depende de la Presidencia de la República, de una Secretaría o de un Departamento de Estado, por lo tanto, su competencia se fundamenta en la propia Administración Central.
3. Su patrimonio es el de la Federación, aunque puede tener el suyo propio.
4. La toma de decisiones está subordinada a la aprobación del órgano del que dependen.
5. Tienen autonomía técnica y en ocasiones personalidad propia.
6. Su naturaleza jurídica se determina de manera particular para cada organismo.<sup>28</sup>

Tal y como se desprende de las características de este tipo de organismos desconcentrados, encontramos una dependencia tanto laboral, como económica y jerárquica del organismo centralizado del que deriva, por lo cual, los trabajadores de este tipo de organismos son propia y formalmente empleados de la dependencia centralizada del gobierno de la que surge el organismo desconcentrado en que laboran, tan es así que si bien su jefe inmediato es el Director o Presidente del referido organismo desconcentrado, sus jefes mediatos son los altos funcionarios de la dependencia del poder centralizado de la que deriva su fuente de trabajo.

### **c) Organismos Paraestatales.**

---

<sup>28</sup> Cfr ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo. Op Cit pp. 181-182

El término paraestatal, se ha analizado desde la perspectiva de la división general de la administración pública en centralizada o paraestatal, es decir, desde un punto de vista *lato sensu*, sin embargo, también pueden ser analizados estos organismos desde un punto de vista *stricto sensu*, esto es, como empresas de participación estatal o paraestatales.

Como características de los organismos de participación estatal, destacan, las expuestas por el maestro Gabino Fraga, en los siguientes términos:

- “a) Que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3° de la Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50 % o más del capital social;
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

La ley dispone además que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar las aportaciones económicas preponderantes<sup>29</sup>.

Cabe señalar que las empresas de participación estatal y los denominados fideicomisos públicos son dirigidos propiamente por la Secretaría de Despacho de la materia particular de la función que ejercen, más la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como encargada de elaborar y proyectar los presupuestos de dichas empresas.

### **2.3. LA JERARQUÍA DE APLICACIÓN CONSTITUCIONAL POR ENCIMA DE LOS ORDENAMIENTOS FEDERALES**

La jerarquía de aplicación de los preceptos constitucionales sobre los preceptos de cualquier ordenamiento federal, deriva del principio de supremacía constitucional, cuyo contenido medular expone el Doctor Rolando Tamayo y Salmorán, en los siguientes términos:

"De todas las características distintivas a la constitución, la mas señalada es que ésta —y que es un principio universalmente admitido por la dogmática constitucional—, en tanto norma fundamental, es *norma suprema*. De la idea de ley

---

<sup>29</sup> Ibidem p 204.

fundamental, la dogmática constitucional deriva la tesis de la supremacía constitucional.

El resultado de esta supremacía es que el orden jurídico, en su totalidad, se encuentra, de alguna manera, sometido a la constitución y que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades por fuera de la constitución".<sup>30</sup>

Este principio de supremacía constitucional es el que regula y mantiene el orden jerárquico de aplicación de las leyes, las cuales en todo caso deben estar siempre en concordancia con los principios y derechos consagrados a nivel constitucional.

La justificación o explicación jurídico histórica de dicho principio deriva de que en el documento denominado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra plasmada la determinación del pueblo mexicano de establecer un estado jurídico que garantice la convivencia social, así como la forma que el pueblo ha seleccionado para autodeterminarse, en el caso concreto el establecimiento de una "república, representativa, democrática, federal , compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

En tal sentido, mediante la Constitución, el pueblo faculta a las autoridades para que se organicen y los dirijan en la búsqueda del bien común, asimismo, les otorga las facultades necesarias para actuar y para legislar respecto de los temas

---

<sup>30</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando Introducción al Estudio de la Constitución Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989 p 235



específicos que deben ser regulados por los Poderes de la Unión, según sus respectivas competencias.

De esta forma, la normatividad reglamentaria del Estado mexicano, tanto a nivel Federal como a nivel local, deriva del marco de competencia que la Constitución Política establece, y en consecuencia, todas las leyes deben de manera obligatoria ser acordes con los dispositivos generales que la referida Constitución contiene, puesto que en ella descansa la soberanía del Estado. “Llamamos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación”.<sup>31</sup>

Respecto al tema de la supremacía de la Constitución, el emérito maestro Ignacio Burgoa ha sostenido acertadamente lo siguiente:

"El principio de supremacía constitucional descansa en sólidas consideraciones lógico-jurídicas. En efecto, atendiendo a que la Constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico, cultural y religioso, así como la base misma de la estructura jurídica del Estado que sobre ésta se organiza, debe auto-preservarse frente a la actuación toda de los órganos estatales que ella misma crea -órganos primarios- o de los órganos derivados".<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano Vigésimaprimer edición. Porrúa México, 1985, p. 19

<sup>32</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano Tercera edición Porrúa México. p. 329.

Como consecuencia de este principio de supremacía constitucional, el referido constitucionalista, citando a Xifra Heras, destaca los siguientes:

- "a) El control de la constitucionalidad de las leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general.
  
- b) La imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la constitución, pues, como afirma *Eismen*, los diversos poderes constituidos existen en virtud de la constitución, en la medida y bajo las condiciones con los que ha fijado: su titular no lo es de su *disposición sino solo de su ejercicio*. Por la misma razón que la constitución ha establecido poderes diversos y distintos y repartidos los atributos de la soberanía entre diversas autoridades, prohíbe implícita y necesariamente, que uno de los poderes pueda descargar sobre otro su cometido y su función: de la misma manera que un poder no puede usurpar lo propio de otro, tampoco debe delegar lo suyo a uno distinto".<sup>33</sup>

Este principio de supremacía constitucional, se encuentra inmerso en el artículo 133 de la propia Constitución, al ordenar dicho precepto, lo siguiente.

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma. celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema

---

<sup>33</sup> Cit por *Ibidem* p 329 - 330

de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Esta supremacía constitucional establece que las leyes y demás ordenamientos jurídicos deben encontrarse apegados y de acuerdo con las disposiciones de la Norma Fundamental, y en tal sentido, las normas secundarias no pueden contrariar los preceptos derivados de la Constitución, ya que de ella emanan las demás y en consecuencia son jerárquicamente inferiores a la misma, tal es el axioma que resume el principio de supremacía constitucional que tradicional y doctrinalmente ha prevalecido al señalar que: "*Super constitutione nihil; sub constituttione omnia*" " (Sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo).

## **2.4. EL SERVICIO PÚBLICO QUE OFRECEN LAS DEPENDENCIAS DEL ESTADO**

De manera preliminar debemos establecer qué se debe entender por servicio público, para lo cual consideramos que la definición más adecuada a este rubro es la que establece el maestro Andrés Serra Rojas:

"El servicio público, es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin

propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".<sup>34</sup>

El servicio público, como teoría administrativa de la función pública, es generada en la denominada "escuela francesa del servicio público", la cual fue representada principalmente por juristas como León Duguit, Jèze y Bonnard, para el primero, el servicio público es entendido como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, por que el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".<sup>35</sup>

En tal sentido, el servicio público es como se ha señalado la actividad específica que prestan las dependencias del Estado en relación con los requerimientos o necesidades que la sociedad les exige

Dichos requerimientos del servicio público derivan de la íntima relación que existe entre los gobernantes y los gobernados al constituirse estos últimos en mandantes de los primeros, encargándoles de esta forma la tarea de dar cumplimiento a una serie de obligaciones encaminadas a cumplir con ciertas necesidades específicas de la población.

---

<sup>34</sup> SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo. Op Cit p. 79

<sup>35</sup> Cit. por FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Op Cit p 22.

El servicio público, como tal, reviste una serie de características o elementos, los cuales pueden ser catalogados, siguiendo al maestro Acosta Romero, de la siguiente forma:

- “1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
  
- 2 Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea el Derecho Privado.
  
3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).
  
4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico, que es de Derecho Público”.<sup>36</sup>

Con base en los elementos del servicio público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido esta actividad del Estado, en los siguientes términos:

"El servicio público es un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de

---

<sup>36</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Op. Cit. p 471.

por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la Administración"

Semanario Judicial de la Federación.

Quinta Época, Tomo 15, págs. 1251 y 1252

Dentro de la legislación mexicana, el servicio público se encuentra regulado de manera genérica en diversos apartados específicos de la Constitución General de la República, tal es el caso de los artículos 3, 27 fracción VI, 73, fracciones XXV y XXIX, 123. Apartado A, fracción XXVIII y 132

De manera reglamentaria, el servicio público es regulado específicamente en la Ley Orgánica del Distrito Federal, en el artículo 65, al establecer que: "Para los efectos de esta ley, servicio público es la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular, necesidades de carácter colectivo. La debida prestación de estos servicios es de interés público."

Finalmente, respecto a este tema, es necesario establecer que el servicio público, como actividad del Estado, puede ser prestado de diversos modos, en los cuales se enmarca la especial referencia que se contiene en el punto siguiente, por lo que por el momento es suficiente establecer de manera genérica cuatro formas para prestar el servicio público, que la doctrina y particularmente el maestro Andrés Serra Rojas establecen:

1. Administración directa. El servicio público es prestado directa y propiamente por el Estado, por ejemplo, el servicio de agua potable y saneamiento.
2. Arrendamiento y administración o gestión interesada. El servicio es prestado por particulares interesados en dicha función, pero siempre con la consigna de no desvirtuar el servicio general al público con todas sus características, tal es el caso de la administración de determinados puentes internacionales.
3. Concesión de servicios públicos. Igualmente es prestado por particulares, los cuales deben cumplir con algunos requisitos específicos de la ley de la materia y mediante lo cual el Estado los faculta para que lo sustituyan en la prestación de un servicio, como en el caso de la Radio, Televisión, Telefonía.
4. Descentralización por servicio. El Estado faculta a determinadas personas a que presten un servicio particular sobre el cual son expertos, tal es el caso de la explotación del petróleo, cuya empresa descentralizada es Petróleos Mexicanos.

## **2.5. ESPECIAL REFERENCIA A LAS DEPENDENCIAS QUE SEAN ADMINISTRADAS EN FORMA DIRECTA O DESCENTRALIZADA POR EL GOBIERNO FEDERAL**

Como se ha señalado en apartados que anteceden, la Administración Pública cumple sus funciones en forma directa o bien en forma descentralizada; con base en esta división, es factible analizar los diversos aspectos y elementos que

integran tanto la forma de administración directa o centralizada y la forma de administración descentralizada.

La administración directa o centralizada se circunscribe en cuanto a sus funciones dentro del ejercicio de sus atribuciones que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

El ejercicio del Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un solo individuo, mismo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Con base en este ordenamiento, se destaca la estructura piramidal que existe en la Administración Pública Centralizada, en la que el Presidente de la República se encuentra en la cúspide, por lo que los demás órganos administrativos, están jerárquicamente subordinados a sus determinaciones, para el adecuado cumplimiento de la misión del Ejecutivo.

Bajo esta óptica, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Congreso de la Unión deberá expedir una ley que se encargue de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación entre los distintas Secretarías de Despacho, las cuales se constituyen en organismos auxiliares o colaboradores del Presidente de la República, en cuya cabeza se encuentra un Secretario o Ministro, que es el más cercano colaborador del Presidente de la República respecto de la materia particular de la Secretaría de Estado de que se trate.



La posición doctrinal de las referidas Secretarías de Estado y de sus titulares, es expuesta por el maestro Andrés Serra Rojas en los siguientes términos.

"Con la denominación Secretaría de Estado, o Ministerio, o Secretaría de Despacho, aludimos 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 inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley.

Al frente de éstas se encuentran los titulares de las mismas denominados Secretarios de Estado, o simplemente - el ministro -, que es el colaborador más cercano del Presidente. Colocado a la cabeza de su ministerio, que comprende una rama de la Administración Pública, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el despacho y resolución de todos los asuntos en las secretarías corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias, y son todos ellos iguales en rango".<sup>37</sup>

En tal sentido, el Presidente de la República, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal, se apoya en el ejercicio de sus obligaciones en las Secretarías de Estado, las cuales orgánicamente tienen una función particular que se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo cual cada una de las distintas Secretarías de despacho se encarga de auxiliar al Presidente de la República en el conocimiento y resolución de determinados asuntos específicos relativos a su función particular.

---

<sup>37</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Op. Cit. p. 521

De esta forma, y siguiendo el esquema piramidal planteado para el entendimiento de la Administración Pública Centralizada, el Presidente de la República se encuentra en la cúspide de dicha pirámide, por lo que los Secretarios de Despacho y demás colaboradores son jerárquicamente inferiores al mismo, constituyéndose éste en su Jefe último. Cabe señalar que los Secretarios de despacho se consideran como jefes mediatos o inmediatos de los trabajadores que desempeñan sus funciones dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública centralizada.

En relación a la Administración Pública Descentralizada, igualmente han sido expuestas las formas en que el Estado cumple con determinadas funciones, las cuales son directamente ejercidas por los órganos descentralizados.

Con base en la distinción doctrinal establecida respecto de las diversas formas de descentralización administrativa, primeramente establezcamos que dentro de la descentralización territorial o regional, existen entidades específicas que se encargan de dar cumplimiento a las funciones de la autoridad, tal es el caso concreto del Municipio estatal, el cual es la célula de la Administración Pública que se encarga de cumplir con ciertas atribuciones relativas al servicio público, y a diversas funciones específicas que tiene encomendada para con la comunidad social que integra su área de acción, es decir, su jurisdicción.

De manera particular, el funcionamiento y atribuciones del municipio encuentran su fundamento en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece lo siguiente:

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

- I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

- III. Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
  - a) Agua potable y alcantarillado
  - b) Alumbrado público
  - c) Limpia.
  - d) Mercados y centrales de abasto.
  - e) Panteones.

- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...."

Por otro lado es necesario establecer que dentro de las alternativas de descentralización de la Administración Pública, existe la denominada descentralización por colaboración, la cual es definida por Gabino Fraga en los siguientes términos:

“La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa”.<sup>38</sup>

De la anterior definición se desprenden como elementos característicos de la descentralización por colaboración, las siguientes:

---

<sup>38</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. p 208

- 1 La realización de una función pública que está a cargo del Estado.
2. La persona o corporación que desempeña la respectiva función pública, la realiza a nombre propio en carácter de colaborador del Estado, es decir, dicha dependencia no se encuentra dentro del organigrama de la Administración Pública Centralizada.
3. Se requiere la existencia explícita de la autorización de los órganos del Estado, mediante la cual se concede el derecho o bien se impone la obligación para que una tercera persona o corporación desempeñe dicha actividad.
4. La Administración Pública Centralizada se reserva la facultad de vigilar y controlar el funcionamiento de las instituciones que se constituyan en colaboradoras.

Un punto fundamental en relación a los organismos descentralizados, es el que la legislación ha adoptado con el nombre de comisiones administrativas, las cuales surgen propiamente por una influencia directa del derecho anglosajón y cuya definición en nuestro país se explica en los siguientes términos:

“La comisión es una entidad política y se sitúa dentro de la actividad general del Estado, con sus elementos peculiares o sean: un régimen jurídico general, una actividad específica, personalidad jurídica, patrimonio propio”.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo. Op Cit p 677

Las primeras comisiones que surgieron en nuestro país y que por su importancia y trascendencia marcaron un punto importante para la posterior regulación y estabilización de este tipo de organismos descentralizados fueron la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional Bancaria, que de manera inicial encontraron su fundamento constitucional en el artículo 73 fracción XXX, que señala:

“El Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión”.

Tomando en consideración que estas denominadas comisiones no forman parte de la Administración Pública Centralizada, sería factible pretender considerar que los trabajadores de las mismas no formarían parte de los trabajadores regulados por el apartado B del artículo 123 Constitucional; sin embargo, es evidente que esta impresión resulta después de analizarla ampliamente totalmente falsa ya que por ser dichas comisiones como parte integrante de la Administración Pública Descentralizada, sus trabajadores también se encuentran incluidos dentro de los trabajadores al servicio del Estado y por lo mismo su situación jurídica y su regulación también es abarcada por el referido artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en lo señalado en el presente apartado, es pertinente enfatizar que las dependencias administradas en forma indirecta o descentralizada por el gobierno federal, son parte de la estructura administrativa del mismo y en consecuencia, los

trabajadores de dichos organismos son trabajadores al servicio del Estado que encuentran su regulación jurídica en el apartado B del artículo 123 constitucional y por ende en la ley reglamentaria del referido artículo, es decir, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo finalmente necesario señalar que los citados organismos se encuentran explícitamente señalados en el artículo 123 Apartado “B” por lo que en relación al tema central del presente trabajo, con posterioridad se analizará la posición de la sustentante respecto del contenido del artículo 123 Apartado “B” y el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

## **2.6 DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES**

Como se ha señalado a lo largo de la exposición del presente capítulo, la Administración Pública Descentralizada no se encuentra inmersa dentro de la estructura orgánica piramidal de la Administración Pública Centralizada, sino que se divide para su ejercicio en organismos públicos descentralizados desde un punto de vista estricto y empresas paraestatales.

Las semejanzas particulares entre estos organismos radica inicialmente en que los tres pertenecen a una forma de Administración Pública que genéricamente se denomina descentralizada y cuya particularidad ha sido señalada en el párrafo que antecede.

De manera específica podemos primeramente diferenciar los organismos descentralizados de los organismos desconcentrados, ya que los segundos pertenecen al ámbito de la centralización, pero con un sensible aumento de facultades que les otorga cierta independencia, aunque con todo, los mantiene sujetos al régimen jerárquico del centralismo piramidal; mientras que los organismos descentralizados son creaciones nuevas a las que se les transfiere un cierto marco de competencia y que mantienen una autonomía, técnica y orgánica y muchas veces financiera; en tal sentido, el maestro Andrés Serra Rojas contempla las diferencias entre desconcentración y descentralización, en los siguientes términos:

“La distinción entre descentralización y desconcentración se hace en términos generales, en estas consideraciones: la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestionan técnicamente, por que no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados...

En la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y



decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos<sup>40</sup>.

Tomando como base lo establecido por el maestro Andrés Serra rojas, cabe señalar que las principales diferencias entre los organismos descentralizados, los organismos desconcentrados y las empresas de participación estatal o paraestatales, pueden ser analizados tomando como base las características particulares y esenciales de cada uno de estos organismos, mismos que se contemplan en los siguientes términos:

## **1. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**

Los organismos descentralizados en particular, como se ha señalado, se diferencian de los organismos desconcentrados y de los organismos paraestatales en cuanto a que la descentralización como forma de administración pública implica la creación y existencia de nuevos organismos que se crean fuera de la organización piramidal centralizada y por lo cual no se encuentran sujetos al deber de obediencia de los organismos dependientes de la jerarquía centralizada.

En tal sentido, los organismos descentralizados cuentan con personalidad y patrimonio propios que les permite llevar a cabo la función propia de su creación sin someterse a las determinaciones de las autoridades superiores.

---

<sup>40</sup> Ibidem. pp. 508 - 509.

De esta forma, la creación de los organismos descentralizados se lleva a cabo mediante una ley que promulgue su creación y que establezca sus respectivas funciones, situación que no acontece con los organismos desconcentrados y que estos últimos, como se señalará con posterioridad, dependen directamente de la Administración Pública Centralizada.

En relación a las características diferenciadoras de los organismos descentralizados, el maestro Gabino Fraga, establece lo siguiente:

- “a) Desde luego el organismo descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden... la atribución, que se ejercita por medio del organismo, es, por las razones mismas que fundan su disgregación de la Administración central, una atribución especial, de tal modo que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde.
  
- b) El organismo descentralizado tiene, de conformidad con los lineamientos de la legislación, una personalidad jurídica, que se crea por una ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.
  
- c) De la misma manera que la creación constituye un acto que emana del Estado, la resolución de extinción debe tener el mismo origen.

- d) Respecto de los poderes que la Administración central tiene sobre los funcionarios y empleados del establecimiento y sobre los actos que realizan, se presenta la diversidad de grados a que en un principio nos referimos.<sup>41</sup>

## **2. ORGANISMOS DESCONCENTRADOS.**

Los organismos desconcentrados, como se ha señalado a lo largo del presente capítulo, son aquellos que pertenecen a la Administración Pública Centralizada pero que se les ha otorgado una serie de facultades y atribuciones específicas con miras a cumplir con una tarea en particular; en relación a esto el maestro Andrés Serra Rojas, nos expone como puntos diferenciadores de estos organismos, los siguientes:

- “a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

---

<sup>41</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. pp. 201 - 202

- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.
- g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.
- h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del presupuesto de egresos de la Federación o el de la Institución que lo crea”.<sup>42</sup>

### **3. ORGANISMOS PARAESTATALES.**

Al ser estos organismos promotores de la participación del Estado en la economía del país, revisten formas de empresas privadas pero administrados por el

---

<sup>42</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Op Cit. p 510

propio Estado, las cuales reciben la denominación de empresas públicas y asumen rasgos específicos, que, siguiendo al maestro Acosta Romero, se sintetizan en los siguientes:

- “a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.
- b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.
- c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado mismo, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma
- d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado”.<sup>43</sup>

Hemos definido en este capítulo los criterios constitucionales, legales y doctrinales por virtud de los cuales se reconocen los organismos desconcentrados, descentralizados y paraestatales, como entidades públicas que rigen sus relaciones laborales de conformidad con el apartado B del artículo 123 constitucional.

---

<sup>43</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p 240

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

#### **3.1. PRESENTACIÓN DEL ARTÍCULO**

En el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963, el entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, misma que fue consecuencia de la reforma practicada al propio artículo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961.

El contenido de dicha Ley era un tanto similar al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgado en tiempos del Presidente Lázaro Cárdenas.

En relación al tema particular del presente trabajo de investigación, el artículo primero de esta Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla el marco de competencia de aplicación de la misma:

“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 Ávila 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 artículo previene una lista enunciativa, pero no limitativa sobre las entidades en que ejerce su competencia. Debe mencionarse que el contenido del referido artículo puede ser analizado desde la perspectiva de los ámbitos de competencia de las normas jurídicas, los cuales son expuestos de manera sintética por el maestro Eduardo García Máynez, al señalar los cuatro aspectos principales de clasificación de las normas jurídicas, es decir, los ámbitos espacial, temporal, material y personal de validez.

#### **A) ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ.**

El citado tratadista señala que el ámbito espacial de validez, es “la porción del espacio en que un precepto es aplicable”<sup>44</sup>

En esta vertiente, la Ley que se analiza es de competencia federal, ya que la misma es aplicable en todo el territorio nacional, asimismo, porque dicha Ley proviene del Congreso Federal como órgano legislativo de la Unión y es reglamentaria del artículo 123 Apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>44</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Decimonovena edición Porrúa. México, 1971, p. 80.

## **B) ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ.**

“Las normas jurídicas pueden ser de vigencia determinada o indeterminada. Podemos definir las primeras como aquellas cuyo ámbito temporal de validez formal se encuentra establecido de antemano; las segundas, como aquellas cuyo lapso de vigencia no se ha fijado desde un principio”.<sup>45</sup>

Desde el punto de vista del ámbito temporal de validez de las normas jurídicas, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene una vigencia indeterminada, ya que en ninguno de sus preceptos se contiene un lapso específico de vigencia establecido para su obligatoriedad.

En tal sentido, los artículos primero y segundo transitorios de la Ley en comento, contemplan su entrada en vigor y la finalización de la vigencia del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en los siguientes términos:

“Artículo 1º.- Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

“Artículo 2º.- Se abroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y se derogan las disposiciones que se opongan a la presente ley, con excepción de aquellas dictadas en favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado”.

## **C) ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ.**

---

<sup>45</sup> Ibidem, p. 81.



El ámbito material de competencia, es explicado por el maestro Eduardo García Máynez partiendo del punto de vista de la materia que regulan las normas. En tal sentido, el referido tratadista considera que “desde este punto de vista, los preceptos jurídicos agrúpanse en reglas de derecho público y de derecho privado. Las primeras divídanse, a su vez, en constitucionales, administrativas, penales, procesales e internacionales...”<sup>46</sup>.

Desde el punto de vista del ámbito material de competencia, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es una ley de Derecho Público en atención a que regula de manera particular las relaciones que se presentan entre los trabajadores de la Administración Pública y los titulares de las dependencias del gobierno.

Complementariamente, la materia de Derecho del Trabajo es considerada por diversos teóricos como una rama del Derecho Social, estableciendo que esta división es un apartado específico que contempla elementos de Derecho Público y elementos de Derecho Privado. En este sentido, la protección que supone la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al regular las relaciones laborales, puede ser entendida como de un mismo género dentro del cual se consigna la protección de las personas que tienen una relación de trabajo personal y subordinada.

Sin embargo, si se parte de la base de que las relaciones jurídicas que regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es precisamente la que se presenta entre los trabajadores y el Estado, en su calidad de administrador

---

<sup>46</sup> Idem.

público, es evidente que esta Ley contempla la actuación del Estado como ente de Derecho Público, que en el caso particular, regula las relaciones laborales de los empleados de la Administración Pública con los titulares de la misma; esta particularidad es la que le da una especial importancia a dicha regulación jurídica, ya que la Administración Pública requiere de un dinámico y continuo desarrollo de sus labores, por lo que no sería posible que el cumplimiento de sus actividades se viera afectado por un posible conflicto de intereses entre los trabajadores y los titulares de las dependencias del Estado, por lo cual dichas controversias se resuelven de manera distinta a la forma en que sucede entre los trabajadores y patronos de áreas diferentes a la Administración Pública.

Desde otra óptica, el ámbito material de validez de las normas jurídicas se clasifica con base en la materia u objeto específico que dicha Ley regula, por lo que, en el caso concreto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece como materia u objeto específico de regulación las relaciones jurídicas de trabajo, que en el artículo segundo se contempla en los siguientes términos:

“Artículo 2º.- Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación”.

#### **D) ÁMBITO PERSONAL DE VALIDEZ.**

De igual forma que el apartado anterior, el ámbito personal de competencia puede ser entendido desde dos vertientes: genéricas e individualizadas, con base en

lo que establece el maestro Eduardo García Máynez, mismo que se expresa en los siguientes términos:

“Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez, las normas del derecho divídanse en genéricas e individualizadas. Llámense genéricas las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa; reciben el nombre de individualizadas las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados”<sup>47</sup>.

Con base en lo que expone el citado tratadista, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es una Ley genérica, ya que regula las relaciones que se establecen entre todos los trabajadores y los titulares de los organismos señalados, es decir, no contempla distinción alguna entre los trabajadores de base de la Administración Pública.

Desde otro punto de vista, esta Ley regula las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, por lo cual se aplica exclusivamente a los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, y de las instituciones y organismos descentralizados que se señalan en el artículo primero, por lo que la validez personal de la misma se restringe.

### **3.1.1. REFERENCIA ESPECIAL A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS SOBRE LAS QUE TIENE COMPETENCIA**

---

<sup>47</sup> Ibidem, p. 82

De manera específica, el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, regula las relaciones laborales precisamente de los trabajadores públicos con el gobierno, pero de manera particular, señala como instituciones públicas de su competencia las siguientes:

- a) Dependencias de los Poderes de la Unión.
- b) Dependencias del Departamento del Distrito Federal.
- c) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
- d) Juntas Federales de Mejoras Materiales.
- e) Instituto Nacional de la Vivienda.
- f) Lotería Nacional.
- g) Instituto de Protección a la Infancia.
- h) Instituto Nacional Indigenista.
- i) Comisión Nacional Bancaria.
- j) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- k) Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.
- l) Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho.
- m) Hospital Infantil.
- n) Otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Cabe señalar que el contenido del artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, desde nuestro punto de vista, no pretende establecer un listado exhaustivo o limitativo respecto de los organismos o instituciones cuyas relaciones laborales sean reguladas, ya de que cualquier dependencia que tenga funciones de servicio público y que en consecuencia sea

considerado como integrante de la Administración Pública o de cualquiera de los Poderes de la Unión, que mantengan una relación laboral, sus trabajadores serán considerados como trabajadores al servicio del Estado, quedando bajo el amparo de esta Ley.

De manera específica, el listado señalado con antelación nos permite establecer diversos elementos:

1. Por un lado, se refiere de manera inicial a las relaciones laborales que se presenten entre los titulares y los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; esto permite establecer que regula las relaciones de la Administración Pública Centralizada, es decir, tanto del poder Ejecutivo como de las dependencias pertenecientes a esta forma de administración, tales como las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y los organismos desconcentrados de la misma administración.

De igual forma, se incluyen los Poderes de la Unión, es decir, además del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; en consecuencia, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también se refiere a las relaciones laborales de los trabajadores del Congreso de la Unión, en sus dos Cámaras y a los trabajadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, los cuales, por tener asignada una competencia de orden federal, se encuentran inmersos dentro del Poder judicial de la Federación.

Conforme al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

La división de poderes, expuesta desde la Teoría Política, implica la necesidad de combatir el absolutismo mediante el establecimiento de un gobierno que otorgue garantías a los ciudadanos, aunque en rigor el Poder no está dividido, lo que se divide es el ejercicio del poder, tal y como lo explica el maestro Carpizo:

“Cada rama del poder -los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial- es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer. Pero la propia Constitución construye la *colaboración* entre las ramas del poder, o sea, que dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función”<sup>48</sup>.

En este orden de ideas, las funciones del Estado pueden ser vistas desde dos puntos de vista: formal, cuando el órgano que la realiza es respectivamente el Poder Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial; y material, cuando se hace referencia a la naturaleza intrínseca de la función, sin tomar en consideración al órgano que la lleve a cabo.

Conforme al artículo 124 de la Constitución General de la República, “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, del cual deriva el Principio de Legalidad, que como indica Ernesto Gutiérrez y González, se enuncia

---

<sup>48</sup> CARPIZO, Jorge. Antología para la Actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior. Op. Cit., p 185

así: “El Estado sólo tiene capacidad para hacer aquello que la ley le determina. Nada, que no esté establecido en la ley, lo puede hacer el Estado”<sup>49</sup>

En el citado Principio de Legalidad se funda la competencia de los órganos del Estado, la cual es equiparada por el maestro Gutiérrez y González con la “capacidad” de las personas físicas, al afirmar que “‘competencia’ es el nombre que se utiliza para referirse a una ‘capacidad’ específica ejercida por el Estado a través de un órgano también específico, pero se le llama ‘competencia’, para hacer esa referencia necesaria de que es ejercida solamente por un sector especializado del Estado, y que se puede precisar cuál parte del Estado es con la cual se ejercita, ya que ello es muy importante entre otros aspectos, para situar en un momento dado, cuál es el funcionario público responsable de esa conducta”.<sup>50</sup>

Así pues, el artículo 89 fracción II de la Norma Fundamental faculta al Presidente de la República para nombrar y remover a sus secretarios de despacho, para “remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

De esta forma, el artículo en comento constituye la regla sobre la facultad de nombrar a los empleados de los Poderes de la Unión; sin embargo, los artículos 77 fracción III y 97 párrafo cuarto del mismo ordenamiento contienen excepciones

---

<sup>49</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa México, 1993, p 537

<sup>50</sup> *Ibidem*, p 540

mediante las cuales se otorga al Poder Legislativo y al Poder Judicial respectivamente la facultad para nombrar a sus empleados.

En este orden de ideas, encontramos, pues, que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene competencia sobre los titulares y los empleados que, en el ejercicio de la función pública, realizan los servicios derivados de las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

2. En otra vertiente similar, pero desde un apartado de competencia local, también se regulan las relaciones entre los trabajadores y titulares de los organismos y dependencias del Gobierno del Distrito Federal, es decir, de la Administración Pública Centralizada que se ejerce en el Distrito Federal, así como de sus Secretarías de Gobierno, Direcciones Generales y Delegaciones Administrativas.

Siguiendo el criterio constitucional de los artículos 40 y 43, por propia voluntad el pueblo mexicano se ha constituido en una República representativa, democrática y federal, integrada con entidades federativas libres y soberanas, pero unidas con base en la Ley Fundamental en una Federación, de tal manera que son partes integrantes de ésta cada uno de los estados de la República y el Distrito Federal. Es en el artículo 44 donde se enuncia la naturaleza jurídica de esta entidad:

“Art. 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.



Bajo esta perspectiva, el artículo 122 de la Ley Primaria estipula la forma organizativa y las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial que corresponden a los Poderes locales, que son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Curiosamente, respecto de los trabajadores al servicio de dichas dependencias, sólo se enuncia en la Base Segunda inciso d) del citado precepto la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de “nombrar y remover libremente a los servidores dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes”, pero sobre la designación de los empleados de la Asamblea Legislativa y del Tribunal Superior de Justicia para el desempeño de sus funciones el precepto citado hace omisión absoluta.

Por otro lado, el artículo primero de la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tampoco contempla a los poderes Legislativo y Judicial del Distrito Federal, empero, creemos que las relaciones de los trabajadores de estos Poderes locales también se encuentran bajo el amparo de la referida Ley, ya que en la práctica sucede que, en el caso del Poder Judicial Local, mismo que se deposita en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los empleados de este centro de impartición de justicia y particularmente de las salas integrantes del mismo y de los juzgados en cualquier materia y cuantía, regulan sus relaciones laborales con base en el contenido específico de la Ley de referencia, por lo cual es evidente que la regulación de la misma sí alcanza a los trabajadores del Poder Judicial del Distrito Federal.

Por cuanto se refiere al Poder Legislativo del Distrito Federal, basta que recordemos que la Asamblea Legislativa, antes denominada Asamblea de Representantes, es un organismo de creación reciente mediante el cual se ha pretendido dar más autonomía y calidad de vida a los habitantes de la ciudad, por lo cual es evidente que si el legislador que concibió y dio vida a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consideró que las relaciones laborales de los trabajadores del Poder Legislativo de la Unión debían ser reguladas por la misma, no debe existir ninguna restricción al hecho de que los trabajadores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentren también amparados por ella.

3. Por otro lado, el referido artículo primero también presenta, como ya se ha señalado, un listado no limitativo de las instituciones u organismos públicos, cuyas relaciones laborales se encuentran reguladas por la Ley que se analiza.

El punto central de las instituciones que de manera específica se señalan puede resumirse en el hecho de que se trata de organismos o instituciones de naturaleza descentralizada y en consecuencia con personalidad y patrimonio propios y con la atribución general de desempeñar funciones de servicio público.

De manera complementaria, existen algunas instituciones señaladas por el artículo primero de la Ley que se analiza, que aparte de contar con el patrimonio que les otorga el Gobierno Federal, reciben parte de su capital patrimonial de las funciones que desempeñan o de los mecanismos que utilizan para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Tal es el caso, por un lado, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la cual, para cumplir con sus fines, lleva a cabo como actividad primordial de recaudación de ingresos una serie de sorteos periódicos a

nivel nacional Otro ejemplo se encuentra en el propio Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que recibe aportaciones de los trabajadores incorporados a su régimen y de las dependencias y entidades sujetas al régimen de su Ley, lo cual se establece específicamente en los artículos 16 y 21 de la propia Ley del ISSSTE.

De esta forma, diversos organismos descentralizados no dependen en su totalidad económicamente de las aportaciones que realice el Gobierno Central, sino que utilizan recursos propios para su desarrollo y para el cumplimiento de sus atribuciones.

### **3.2. ALCANCE JURÍDICO DEL TÉRMINO “OTROS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, SIMILARES A LOS ANTERIORES QUE TENGAN A SU CARGO FUNCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS”, FRENTE A LA FRACCIÓN XXXI INCISO B) NÚMERO 1 DEL APARTADO “A” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**

De manera adicional, el artículo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, considera precisamente que la referida Ley regulará las relaciones laborales que se presenten entre los titulares y los trabajadores de “otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

Esta disposición materialmente asimila a cualquier organismo o institución descentralizada cuya función sea el servicio público con los señalados en el apartado que antecede y en consecuencia las relaciones laborales entre los trabajadores y los

titulares de los mismos se han de regular por las disposiciones específicas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La trascendencia de esta determinación deriva del hecho de que, como se señaló con anterioridad, el término “otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos” permite confirmar que el listado que presenta el artículo primero de la Ley que se analiza, es enunciativo y no limitativo, por lo cual cualquier organismo descentralizado puede ser asimilado a lo que el referido artículo primero establece, debiendo de manera específica cumplir con el requisito de tener funciones de servicio público.

Por otro lado, dicha regulación se constituye en un apartado sumamente amplio, lo cual da origen a diversas confusiones y contradicciones inclusive a nivel constitucional, ya que su contenido se contradice con lo que establece la fracción XXXI, inciso b) número 1 del Apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente establece:

“Artículo 123.-

A.

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la 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;”

Tal y como se desprende del numeral 1 del inciso b) de la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal regularán sus relaciones laborales por el Apartado A del referido artículo 123 Constitucional y por su ley reglamentaria, es decir, por la Ley Federal del Trabajo; mientras que el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, asimila a todos los organismos descentralizados que tengan función de servicio público con los organismos e instituciones señalados en su contenido, con lo que de manera evidente invade la competencia que señalamos en el Apartado A del artículo 123 Constitucional.

Como se ha hecho mención a lo largo del presente trabajo de investigación, la Administración Pública Paraestatal contempla de manera particular tres formas de administración específica: la descentralización, la desconcentración y las empresas paraestatales, encumbrándose dentro de la denominada Administración Descentralizada, por lo cual, cualquier organismo o institución organizada en forma descentralizada puede ser regulada, en cuanto a sus relaciones laborales, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en clara contravención a lo que señala el numeral 1 del inciso b), fracción XXXI, Apartado A del artículo 123 Constitucional, de ahí que resulte que el ámbito de competencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es claramente inconstitucional ya que se contrapone a las disposiciones de nuestra Ley Fundamental respecto de la regulación de las relaciones laborales de las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal consideradas específicamente en el apartado del artículo 123 ya señalado.

En este sentido, al prestar el Estado, de manera directa o descentralizada servicios públicos, se requiere la creación de algunas empresas que son administradas por el gobierno, por lo que las relaciones laborales que se suscitan por el natural desarrollo de las actividades de estas empresas creadas para el cumplimiento de determinadas funciones de servicio público, deben ser reguladas por la Ley Reglamentaria del Apartado “A” del artículo 123 Constitucional, es decir, por la Ley Federal del Trabajo y no como está considerado de manera anticonstitucional y extralimitada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

### **3.3. ANÁLISIS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES A LA LUZ DE LA RELACIÓN JURÍDICO LABORAL QUE FIJA EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

Como se ha señalado a lo largo del presente trabajo de investigación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene por objeto regular las relaciones jurídico laborales que se presentan entre los titulares de los órganos y dependencias del Estado y los trabajadores de base de los mismos.

De igual forma, como también se ha señalado a lo largo de este trabajo, la Administración Pública se organiza y funciona ya sea en forma centralizada o paraestatal.

Dentro de la Administración Pública Paraestatal, existe una división interna según el grado de atribuciones, independencia y funcionalidad de los organismos paraestatales, tal es el caso de los organismos públicos descentralizados, desconcentrados y empresas paraestatales; los cuales, hemos mencionado, si tienen a su cargo “función de servicios públicos” quedan inscritos en el marco regulatorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en clara contravención por lo dispuesto en el artículo 123 Apartado “A” fracción XXXI inciso b) número 1 constitucional.

El artículo 2º de la Ley que comentamos, estipula que “la relación jurídica del trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio”.

No obstante, ni el Apartado “B” del artículo 123 ni la propia Ley Reglamentaria definen al “titular” de los organismos. Según Carlos A. Morales, la titularidad “constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral. Se asume así la representación de la persona moral”.<sup>51</sup>

El artículo 43 de la Ley de referencia contiene las obligaciones de los titulares de las dependencias. Por lo que respecta a los trabajadores, el artículo 3º los define como “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

---

<sup>51</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático Op Cit., p. 81

En el artículo 4° se señala que los trabajadores pueden ser de base o de confianza, enumerando características y puestos de los últimos en una larga lista contenida en el artículo 5°, quedando regulados por exclusión en el artículo 6° los trabajadores de base, a quienes asimismo, se otorga el derecho de inamovilidad si se han prestado los servicios por más de seis meses sin haber tenido en su expediente nota desfavorable alguna. Sin embargo, la inamovilidad no resulta sólo del transcurso del tiempo, pues como indica el jurista Miguel Cantón Moller “existen muchos trabajadores prestando servicios al Estado que lo han hecho por largos años y que no han obtenido la base; esto se debe a que sus emolumentos se cubren con partidas globales, como la lista de raya o provisionales, sin estar incluidos en forma específica en el presupuesto. Como consecuencia no puede obtener una base que legalmente no existe y se ha hecho necesario que en varias ocasiones, debido a las gestiones de los sindicatos, el Presidente de la República dicte un acuerdo declarando la basificación de grupos de trabajadores”.<sup>52</sup>

Es claro que de manera genérica existen serias diferencias entre la naturaleza de las funciones que desempeñan los organismos descentralizados, los organismos desconcentrados y las empresas de participación estatal, por lo cual la relación de sus empleados reviste una particular diferencia con base en la dependencia y subordinación jerárquica de éstos, sobre ello hablaremos en el siguiente capítulo.

---

<sup>52</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel Derecho del Trabajo Burocrático Segunda edición. PAC México, 1991, pp 106-107.



## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL FRENTE A LA COMPETENCIA GENERADA POR EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

#### **4.1. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES Y LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS DE LOS PODERES DE LA UNIÓN**

Hemos enfatizado a lo largo de esta tesis sobre la naturaleza jurídica de los organismos públicos descentralizados, desconcentrados y las empresas de participación estatal, indicando que es característica de la descentralización administrativa el delegar a dichos organismos algunas de las funciones que originariamente corresponden a la administración centralizada, y aunque entre organismos descentralizados y centralizados no existe una relación de jerarquía, estos últimos siguen conservando facultades que les permiten mantener la unidad del Poder. Así pues, la descentralización administrativa es una creación del Poder Central.

Los organismos descentralizados se caracterizan por tener personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y orgánica. “La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado”, en tanto que la autonomía orgánica “supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por

autoridades distintas del poder central y que puede oponer a ésta su esfera de autonomía”.<sup>53</sup>

Los organismos descentralizados solo pueden ser creados por virtud de una ley emanada del Congreso de la Unión o por disposición del Ejecutivo Federal y se encargan de cumplir atribuciones que originalmente corresponden al Estado, pero que por su especificidad técnica requieren de personal capacitado para su consecución.

Debe destacarse, no obstante, que la Administración Central del Estado ejerce determinadas funciones de fiscalización sobre los organismos descentralizados, asimismo, normalmente los directores de dichos establecimientos son nombrados por el Presidente de la República y su personal asume características similares a las que quienes prestan sus servicios en la propia Administración Central.

A diferencia de la descentralización, la desconcentración tiene como eje fundamental el principio de jerarquía entre los órganos superiores de la administración pública y los organismos desconcentrados, así pues, la desconcentración “consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permita actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior”.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit , p. 200.

<sup>54</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Op. Cit , p. 181.

Si bien el órgano desconcentrado posee cierta autonomía, las decisiones trascendentales se toman desde el órgano superior, por lo que a diferencia del organismo descentralizado, el desconcentrado depende directamente de una Secretaría o Departamento de Estado o de la propia Presidencia; puede contar o no con personalidad jurídica y patrimonio propio (aunque con frecuencia no es así) y sus facultades están limitadas.

Por lo que hace a las empresas paraestatales, se caracterizan por la aportación del capital y la regulación del trabajo por parte del Estado, su finalidad es la producción de bienes o servicios para la satisfacción de necesidades colectivas, se encuentran bajo vigilancia y control del Estado, el que puede, incluso, establecer su orientación, regulándose tanto por normas de Derecho Público como de Derecho Privado.

Como puede observarse, en las tres formas descritas con anterioridad, existe un vínculo necesario entre los Poderes de la Unión y los propios organismos, de ahí que asumamos la posición de que en sus relaciones laborales deben ser regidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sobre todo porque, como veremos a continuación, existe un vínculo económico entre ambos.

## **4.2. LA AFECTACIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL EN DICHS ORGANISMOS**

El presupuesto es el instrumento con que cuenta el Estado para ordenar los mecanismos de sus ingresos y egresos. Entre las funciones del presupuesto se encuentra la de actuar como un sistema de producción, distribución y consumo que

fortalezca a toda la nación. “Por esta razón, el Estado forzosamente tendrá que definir sus grandes objetivos nacionales y decidir cuán será su política económica en un estricto paralelismo a su política presupuestaria. Prácticamente, la política presupuestaria anual será la expresión más acabada en lo formal y material, de la política económica y social del Estado”.<sup>55</sup>

Así pues, en el contexto actual es el presupuesto uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado para poner en juego su voluntad política con el fin de modificar la estructura económica y social en beneficio de la población, quienes finalmente con sus contribuciones participan en su integración.

No cabe duda que entre los organismos desconcentrados y la Administración Central existe un vínculo jurídico de jerarquía, por lo que no cuentan con patrimonio propio y en consecuencia, en el ámbito económico dependen de ellos, por lo que constituyen, sin lugar a dudas, parte de los Poderes de la Unión y por lo tanto, entran en el marco de competencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En lo que toca a los organismos descentralizados, entre los cuales podemos incluir a las empresas paraestatales, respecto de su régimen patrimonial y financiero, a la Secretaría de Hacienda a la que le corresponde proyectar, calcular y autorizar lo relativo a los ingresos y egresos de esos organismos, en tanto que las Secretarías y Departamentos Administrativos que se encarguen de coordinarlos, distribuirán, planearán, coordinarán y evaluarán su operación, vigilando su buen funcionamiento.

---

<sup>55</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas Segunda edición. Porrúa México, 1986, p 199

Dado lo anterior, no estamos de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia en la cual se enuncia la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, que a continuación citamos:

Sexta Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXXVI, Quinta Parte

Página: 17

#### ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS.

Los organismos descentralizados, conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos de administración autónomos, son en estricto derecho órganos distintos del Estado, vinculados a él por la autarquía. Su creación obedece a una Ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. Si bien es cierto que en el sentido orgánico, amplísimo, de la administración pública, los establecimientos públicos forman parte del Estado, en tanto que éste se integra por todo el conjunto de cuerpos destinados a la prestación de servicios públicos a la colectividad, también lo es que si se restringe el concepto de estado a sus justos límites de organización política de la sociedad como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los organismos descentralizados como colocados fuera de la órbita estrictamente estatal. Desde este punto de vista, es inconcuso que la Ley Federal del Trabajo al referirse en su artículo 2º a las relaciones entre el Estado y sus servidores, se refirió al Estado como fenómeno político, en la forma en que está previsto en la Constitución, circunscrito a los tres poderes de gobierno, y no es lícito hacer extensivo ese precepto a los organismos descentralizados que en lo general operan marginalmente al poder público. Los órganos del Estado, en estricto sentido, se identifican por relaciones de supra y subordinación que los vinculan dentro de la estructura jerárquica del poder público, relaciones que afectan esencialmente a las facultades decisorias y de ejecución de tales órganos. Los organismos descentralizados, en cambio, deciden y actúan en forma autónoma, su personalidad jurídica es distinta de la del Estado, el que como tal sólo ejerce sobre ellos funciones de vigilancia.

Amparo directo 7221/62. Sindicato de Trabajadores de la Junta de Aguas de Drenaje de H. Matamoros, Tam. 2 de octubre de 1963. 4 votos. Ponente: Agapito Pozo.

Además, conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986, se pretende que dichos organismos actúen como verdaderos colaboradores del Poder Ejecutivo Federal. “El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala con claridad cuál es la estrategia de modernización de las empresas públicas; allí, además de establecerse que la desincorporación es un proceso que permitirá una mayor participación de los sectores social y privado, se anota que el fortalecimiento del sector paraestatal de la economía se realizará de manera que ‘todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia’. Congruentemente con esto y con el sentido nacionalista de la rectoría del Estado con economía mixta, plasmado en los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución General, se promulgó en 1986 una nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales cuya aportación fundamental al orden jurídico mexicano estriba en una reformulación del concepto de ‘paraestatalidad’, para recuperar el sentido original que subyace en la decisión de crear tales entidades y para ratificar la función que las mismas deben cumplir en los órdenes económico y social. Así, la ley hizo explícito y desarrolló el papel de auxiliares del Ejecutivo Federal que deben desempeñar dichas instituciones”.<sup>56</sup>

Como puede observarse, jurídica, política y económicamente las entidades paraestatales o descentralizadas deben ser consideradas como parte de la Administración Pública y por lo tanto, las relaciones de trabajo que de ellas deriven han de ser reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

#### **4.3. EL CONTRIBUYENTE COMO EL BENEFICIARIO O EL AFECTADO POR EL SERVICIO QUE PROPORCIONAN DICHS ORGANISMOS**

<sup>56</sup> VALDEZ ABASCAL, Rubén “Tendencias Actuales del Derecho Una Visión Mexicana” Tendencias actuales del Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica México, 1994, p. 48.

De acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República, es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

De la anterior disposición deriva lo que se conoce como el “principio de legalidad” de los impuestos, el cual se refuerza con el contenido del segundo párrafo del artículo 14 de la propia Constitución, que otorga la garantía constitucional de que nadie puede ser privado de sus pertenencias sino conforme a las leyes emanadas del poder Legislativo. De esta forma, la doctrina enuncia este principio como “nullum tributum sine lege” (no hay tributo sin ley).

La relación que deriva de la obligación tributaria se establece, en principio, entre el Estado (Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios), quien es el sujeto activo o beneficiario de la misma y el particular, que también es denominado causante o contribuyente, y es “el sujeto obligado en virtud de la propia naturaleza de los hechos imponibles, que de acuerdo con la ley resultan atribuibles a dichos sujetos por ser el que los realiza”.<sup>57</sup>

El Código Fiscal de la Federación vigente, aunque denomina “contribuyente” al sujeto pasivo de la obligación tributaria, no lo define, en tanto que el Código de la materia, de 1967, consideraba en su artículo 13 como sujeto pasivo de un crédito fiscal a “la persona física o moral, mexicana o extranjera, que de

---

<sup>57</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco Derecho Financiero Mexicano Decimoséptima edición Porrúa. México, 1992, p 492

acuerdo con las leyes está obligado al pago de una prestación determinada al fisco federal<sup>58</sup>

Como puede observarse, el carácter de contribuyente es aplicado, por extensión, a los extranjeros, obligación que nace del principio de proporcionalidad y equidad derivado del propio artículo 31 fracción IV de nuestra Norma Fundamental.

Hemos dicho que el fundamento de las contribuciones radica en la necesidad que el Estado tiene de que los ciudadanos contribuyan al gasto público, de ahí que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya considerado como un principio fundamental de los impuestos el de “justicia”, por virtud del cual se exige que la contribución no se convierta en un gravamen excesivo y que se sustente en la riqueza de la nación, toda vez que debe ser suficiente para satisfacer sus egresos.

Así pues, como a toda obligación corresponde una contraprestación, de la obligación fiscal deriva el derecho de que los impuestos sean aplicados al gasto público en forma de servicios. Sergio Francisco de la Garza<sup>59</sup> cita las siguientes tesis de jurisprudencia en apoyo a la afirmación anterior:

TESIS 541. Impuestos, destino de los, en relación con los obligados a pagarlos.- De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estipulado por la Constitución, ya que ésta no concedió la facultad omnimoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos.

---

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Cfr. *Ibidem*, p 287



TESIS 118. Gastos Públicos.- Por gastos públicos no debe entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.

De esta forma, el contribuyente resulta ser el afectado o beneficiado, según sea el caso, por los servicios que presten los organismos descentralizados, centralizados y empresas paraestatales que prestan servicios públicos, y es de elemental justicia que éstos sean debidamente suministrados, toda vez que, en última instancia, es el pueblo mediante sus contribuciones quien participa en la integración del presupuesto federal, del cual se asignan las partidas para integrar el patrimonio de dichos organismos.

#### **4.4. LA ESENCIA CONTRARIA DE LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 1º DE REFERENCIA A LO QUE SUSTENTA EL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 FRACCIÓN XXXI INCISO B) NÚMERO 1 DEL ARTÍCULO 123 DEL APARTADO “A”**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia por virtud de la cual se declara inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, por lo que se refiere a la regulación de las relaciones laborales de los organismos públicos descentralizados, señalando que éstas deben regirse de conformidad con lo que establece el artículo 123 Apartado “A” fracción XXXI inciso b) número 1, cuya tesis citamos a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Febrero de 1996

Tesis: P./J. 1/96

Página: 52

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 10. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.**

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta el régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

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

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

Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes so idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis.

No obstante, consideramos que con esta resolución se generan diversos efectos en perjuicio tanto del Poder Ejecutivo Federal como los trabajadores que prestan sus servicios en los organismos descentralizados. Hemos ya señalado hasta la insistencia que los organismos públicos descentralizados de carácter federal han sido creados por el Gobierno Federal con la finalidad de auxiliar al Poder Ejecutivo Federal para el mejor desarrollo y logro de las atribuciones que le son concedidas por la legislación vigente, y no obstante que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, no pueden dejar de estar bajo el control y vigilancia de la Secretaría Coordinadora del Sector, y han de cumplir con las instrucciones que la misma les indique, de tal manera que al asumirlos como simples “empresas” se actúa en detrimento de la unidad administrativa, de ahí que mantenga su vigencia el criterio por virtud del cual el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión han sostenido en diversos decretos y Leyes sobre dichos organismos que forman parte del Poder Ejecutivo Federal.

En este orden de ideas, consideramos que la Suprema Corte, con la jurisprudencia que acabamos de citar, no solamente se ocupó de los intereses económicos de los particulares que recurrieron al amparo para obtener protección, sino que al mismo tiempo hizo declaraciones de tipo general sobre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sobre la naturaleza jurídica de los organismos públicos descentralizados de carácter Federal, con lo cual actuó en contravención de lo que señala el artículo 107 fracción II párrafo primero constitucional, a saber:

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”

Sin embargo, con la jurisprudencia sentada se provocaron diversos efectos negativos, a saber:

a) Se priva al Poder Ejecutivo Federal de su carácter de titular-patrón en la relación laboral que se establece en todos los organismos descentralizados que forman parte, como lo hemos dicho, de la Administración Pública.

b) Se modifica de manera substancial el contenido jurídico de los organismos públicos descentralizados tanto a nivel constitucional como legal, a saber: en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

c) Se coloca a los trabajadores que forman parte de los organismos públicos descentralizados en una situación de indefinición, dado que siempre han sido protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, repentinamente, deben regirse ahora por la Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del Apartado “A” del artículo 123, con lo cual se les despoja de derechos, garantías sociales y prestaciones económicas consagrados en la primera, y que han venido disfrutando en forma ininterrumpida, conteniendo ello también una violación a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, toda vez que esos trabajadores no fueron llamados a juicio para ser oídos y presentar sus medios de defensa.

En virtud de lo anterior, hacemos la siguiente propuesta:

#### **4.5. PROPUESTA DE REFORMA**

Dado que efectivamente, el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado resulta contradictorio con el contenido del artículo 123 Apartado “A” fracción XXXI inciso b) Número 1, proponemos que el citado artículo 123 sea reformado para que se suprima dicho precepto y sea colocado, a su vez, en el Apartado “B” del propio artículo 123, cambiando la

fracción XIII bis por XIV, incluyendo en la fracción XV lo relativo a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados y cambiando la fracción XIV actual como fracción XV, en los siguientes términos:

## **ARTÍCULO 123. ...**

A. ...

XXXI. ...

b) Empresas:

### **1. Derogado**

B. ...

XIV. El banco central y las entidades de la Administración...

**XV. Asimismo, las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal regirán sus relaciones laborales de acuerdo con lo que se dispone en este Apartado y en su Ley Reglamentaria.**

XVI. La ley determinará los cargos que serán...

Con lo anterior pretendemos que se otorgue mayor seguridad jurídica a los trabajadores de las empresas u organismos descentralizados que forman parte de la Administración Pública, pero que con la tesis de jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación han quedado en un estado de indefensión por la contradicción existente entre el artículo 1º de la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado y el artículo 123 fracción XXXI inciso b) número 1 de nuestra Norma Fundamental.

## CONCLUSIONES

Una vez que hemos terminado la presente investigación estamos en condiciones de señalar las siguientes conclusiones:

PRIMERA - El 29 de diciembre de 1963 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, estableciendo en su artículo 1º su ámbito de competencia.

SEGUNDA.- Conforme al enunciado artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dicha ley regula las relaciones que se establecen entre los titulares y los trabajadores de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de una serie de instituciones y Organismos Descentralizados enumerados en el propio artículo y de otros Organismos Descentralizados, no señalados, pero que realicen funciones de servicio público.

TERCERA.- Los trabajadores al servicio del Estado persiguen una finalidad diversa a la de los trabajadores de las empresas privadas, puesto que aquéllos son los encargados de procurar el buen desempeño de la función pública, por lo que su participación se traduce en un adecuado funcionamiento del aparato estatal.

CUARTA.- Tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son de contenido social, pues protegen los



derechos de los trabajadores, pero mientras la primera regula relaciones privadas, la segunda ampara a los trabajadores con el ánimo de fortalecer la función pública.

QUINTA.- La descentralización constituye una forma de organización administrativa que se adopta por medio de una ley o decreto para que determinados organismos creados con personalidad jurídica y patrimonio propios realicen funciones que competen al Estado y que son de interés general.

SEXTA.- Entre los Organismos Públicos Descentralizados, Desconcentrados y Empresas Paraestatales y los Poderes de la Unión existe un vínculo necesario, derivado de la colaboración que se ejerce y de la fiscalización que el Poder Ejecutivo realiza sobre aquéllos.

SÉPTIMA.- Jurídica, política y económicamente las Entidades Paraestatales o Descentralizadas deben ser consideradas como parte de la Administración Pública y por lo tanto, las relaciones de trabajo que de ellas deriven tienen que estar reguladas por la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

OCTAVA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia declarando inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que se refiere a la regulación de las relaciones laborales de los Organismos Descentralizados, señalando que éstas deben regirse conforme al artículo 123 Apartado "A" fracción XXXI inciso b) número 1.

NOVENA.- En dicha jurisprudencia, se transgrede el artículo 107 fracción II párrafo primero constitucional, toda vez que no solo se ocupa de aclarar los intereses particulares de los quejosos, sino que se realizan declaraciones generales con relación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sobre la naturaleza jurídica de los Organismos Públicos Descentralizados de carácter federal.

DÉCIMA.- Entre los efectos negativos de dicha jurisprudencia se encuentra la privación del carácter de titular-patrón del poder Ejecutivo en la relación laboral que se establece en todos los Organismos Descentralizados, de los cuales se modifica su estatuto constitucional y legal.

DECIMAPRIMERA.- Por lo que hace a los trabajadores que forman parte de los Organismos Públicos Descentralizados, con la jurisprudencia en cuestión, se les coloca en una situación de indefinición jurídica, dado que siempre habían sido amparados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y ahora deben regirse por la Ley Federal del Trabajo, en detrimento de sus derechos, garantías sociales y prestaciones económicas adquiridas y consagradas en la primera.

DECIMASEGUNDA.- Asimismo, la jurisprudencia de referencia es violatoria de la garantía de audiencia de los trabajadores de los Organismos Públicos Descentralizados, al no haberseles dado oportunidad de presentar en juicio los medios de defensa que a sus intereses conviniera.

DECIMATERCERA.- Con todo lo anterior, es innegable que el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es contradictorio con el

contenido del artículo 123 Apartado "A" fracción XXXI inciso b) Número 1, por lo cual resulta inconstitucional.

DECIMACUARTA.- En virtud de lo señalado, proponemos la siguiente reforma al artículo 123 constitucional:

**ARTÍCULO 123. ...**

A. ...

XXXI. ...

b) Empresas:

**1. Derogado**

B. ...

**XIV.** El banco central y las entidades de la Administración...

**XV.** Asimismo, las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal regirán sus relaciones laborales de acuerdo con lo que se dispone en este Apartado y en su Ley Reglamentaria.

**XVI.** La ley determinará los cargos que serán. .

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México, 1983.
2. BURGOA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. Tercera edición. Porrúa. México, 1985
3. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. PAC. México, 1991.
4. CARPIZO, Jorge. Antología para la Actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior. Porrúa-UNAM. México, 1987.
5. CAVAZOS FLORES, Baltazar. 55 Lecciones de Derecho Laboral. Sexta edición. Trillas. México, 1989.
6. DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Sexta edición. Porrúa. México, 1996.
7. DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Sexta edición. Porrúa. México, 1986
8. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Novena edición, Porrúa. México, 1984.
9. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Decimoséptima edición. Porrúa. México, 1992.
10. DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Cuarta edición. Porrúa. México, 1975.
11. FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. Segunda edición. Porrúa. México, 1986.
12. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima edición. Porrúa. México, 1991.

13. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Decimonovena edición Porrúa. México, 1971.
14. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Decimoséptima edición. Porrúa. México, 1990 .
15. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México, 1993.
16. KENNETH TURNER, John. México Bárbaro. Quinta edición. Primera reimpresión. Editores Mexicanos Unidos. México, 1987.
17. MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995.
18. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano Octava edición. PAX, México, 1984.
19. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Decimoprimer edición. Porrúa. México, 1982.
20. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
21. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésimaprimer edición. Porrúa. México, 1985.
22. VALDEZ ABASCAL, Rubén. "Tendencias Actuales del Derecho. Una Visión Mexicana". Tendencias actuales del Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. México, 1997.
2. Ley Federal del Trabajo. Comentarios y prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía. Por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba barrera. Septuagésima séptima edición. Porrúa. México, 1997.
3. Legislación Federal del trabajo Burocrático. Comentarios y Jurisprudencia, Disposiciones Complementarias. Por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigesimasexta edición. Porrúa, México, 1997.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigesimaquinta edición. Porrúa. México, 1997.
5. Código Fiscal de la Federación Quincuagésima edición Porrúa. México, 1997.

