

967

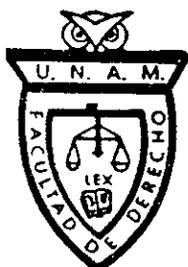


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS  
DESCENTRALIZADOS; INCONSTITUCIONALIDAD  
DEL ARTICULO 1° DE LA LEY FEDERAL DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO  
Y SU NECESARIA REFORMA.

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**TOMAS VARGAS TORRES**



294002

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F.

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A DIOS:

Que tanto me ha  
favorecido y porque  
"Nadie puede atribuirse  
nada, sino lo que le haya  
sido dado por Dios..."

Juan 3-27

A mis padres:

Quienes con su  
esfuerzo, amor y  
dedicación han hecho de  
mí lo que soy ahora. A  
ustedes quienes me  
brindaron su confianza  
en todo momento y que  
ahora ven realizado uno  
de sus sueños más  
anhelados en mi  
formación como  
estudiante.

A mis hermanos:

Gabriela y Marcos; a mi  
hermano del alma  
Roberto Castro con todo  
mi cariño.

# INDICE

## INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES.....	1
1.1. Constitución.....	1
1.2. Ley.....	4
1.3. Jurisprudencia.....	10
1.4. Trabajador.....	17
1.5. Relación jurídica de trabajo.....	25
1.6. Administración pública.....	30
1.6.1 Centralización administrativa.....	35
1.6.2. Desconcentración administrativa.....	41
1.6.3. Descentralización administrativa.....	44
1.6.3.1. Organismos descentralizados.....	49
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.....	52
2.1. Antecedentes históricos.....	52

## INTRODUCCIÓN.

En nuestro país existen dos regímenes de derecho laboral, por un lado el derecho laboral común que rige para los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y en general para todo contrato de trabajo; por otro lado, está el derecho laboral burocrático, que rige para los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 constitucional, regula las relaciones laborales de los llamados trabajadores burocráticos, pero tal Ley además regula a una serie de organismos descentralizados a los que en la actualidad les aplica el derecho burocrático.

Sin embargo la mención expresa, realizada por dicha Ley en lo concerniente a la regulación de las relaciones laborales que guardan los trabajadores de los organismos públicos descentralizados de carácter federal para con éstos, ha generado un problema de constitucionalidad y de contradicción de leyes, ya que, la mención hecha por el legislador en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el sentido de que la misma será de observancia general para los organismos públicos descentralizados enunciados en su artículo primero y similares a los ahí mencionados, se opone a lo preceptuado en el apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en ningún momento menciona que las relaciones laborales de los trabajadores de

## CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES.

Para entrar al estudio y análisis del problema que nos hemos propuesto resolver, es necesario comenzar por definir algunos conceptos que son básicos para la mejor comprensión del tema.

### 1.1. Constitución.

Identificada como el máximo ordenamiento de un país, la Constitución es el primer cuerpo normativo que tiene relación con nuestro tema de investigación y por su importancia ubicamos el análisis de su concepto en primer lugar.

En este sentido, el eminente maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala que la Constitución "...es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados."<sup>1</sup>

Desde un punto de vista formal la Constitución ha sido definida como "...el orden jurídico que constituye el Estado determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y

---

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Novena edición Porrúa México 1994. p 328.

El proceso de creación de la Ley consta de varias etapas, las cuales se indican a continuación:

- a) INICIATIVA. Es la "Atribución conferida a determinados órganos o personas para presentar a las cámaras legislativas proposiciones de ley."<sup>10</sup>
- b) DISCUSIÓN. Se traduce en el acto por el cual las Cámaras legislativas deliberan analizando las bondades o defectos del proyecto de ley, para determinar si debe o no ser aprobado y/o modificado.
- c) APROBACIÓN. Es cuando "La nueva Ley es aprobada definitivamente por las dos cámaras."<sup>11</sup>
- d) SANCIÓN. Es la aceptación que manifiesta el Poder Ejecutivo y el VETO, a contrario sensu, la no aceptación, del proyecto de ley que se presenta para su consideración.
- e) PUBLICACIÓN. Una vez aprobada por el Ejecutivo, la ley es dada a conocer por éste a quienes deben cumplirla, mediante el órgano de difusión legislativa. En México dicho órgano recibe el nombre de Diario Oficial de la Federación.
- f) VIGENCIA. Se traduce en la "...aplicación de la ley por el ejecutivo."<sup>12</sup>

Por último, en el derecho mexicano encontramos una figura muy singular, ligada al proceso legislativo y entrada en vigor de una ley, estamos hablando de la llamada VACATIO LEGIS o tiempo para la INICIACIÓN DE LA VIGENCIA,

---

<sup>10</sup> DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Op. cit , p 321

<sup>11</sup> MORAL PADILLA, Luis, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Mc Graw Hill, México 1996, p 45.

<sup>12</sup> IDEM. p. 45.

De acuerdo con Raúl Chávez Castillo la palabra jurisprudencia tiene su origen etimológico en el latín "... jurisprudentis. Compuesta por los vocablos juris que significa derecho, y prudentia que quiere decir conocimiento, ciencia."<sup>13</sup>

Se dice que constituye una de las fuente del derecho, en virtud de que la jurisprudencia crea normas, pues al agotar las etapas de su formación da como resultado una sucesión de interpretaciones del contenido de las leyes en sus diversos órdenes jerárquicos, o sea, de normas o criterios que precisan el sentido y alcance de ellas.

La jurisprudencia, considerada de esta manera, posee dos acepciones: la primera equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo y la segunda sirve para designar el conjunto de doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales,<sup>14</sup> siendo esta última acepción la que interesa para los efectos de la presente investigación.

La Jurisprudencia, así entendida "...se integra por los principios emanados de las resoluciones de los tribunales, que se consideran como obligatorios en el sistema jurídico correspondiente"<sup>15</sup> y resulta del carácter obligatorio que eventualmente otorga el derecho a las tesis expuestas en las resoluciones de las más altas autoridades judiciales, con respecto a otras autoridades de inferior jerarquía a efecto de obtener una interpretación uniforme del derecho en los casos

---

<sup>13</sup> CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, Juicio de Amparo Segunda edición, Harla, México 1998. p. 322.

<sup>14</sup> GARCIA MAYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa México 1999 p. 68

<sup>15</sup> GUTIERREZ ARAGON, Raquel y otro, Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, Op. cit . p 38.

La jurisprudencia se interrumpe, dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno, por cuatro si se trata de una Sala y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia respectiva.

Es importante señalar, que la resolución que se pronuncie en contrario, no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de la jurisprudencia que se interrumpe.

Un hecho que nos parece interesante, es el referido por la ley a la interrupción de la jurisprudencia, lo anterior en razón de que si una tesis de jurisprudencia es "interrumpida" por una resolución en contrario, aquella no se interrumpe sino que de hecho es derogada por la ejecutoria que se pronuncia en contrario. Así la jurisprudencia deja de tener vigor jurídicamente hablando y deja también de ser obligatoria.

En este orden de ideas, la finalidad de la jurisprudencia es encontrar una interpretación uniforme del derecho, que la realidad social le presenta a los jueces.

Lo dicho anteriormente resulta más que evidente, pues los llamados representantes del patrón mantienen una relación mucho más directa con éste que los demás trabajadores y sus actos obligan directamente al patrón respecto de sus consecuencias.

Pero la Ley no se conforma con enunciar los puestos de confianza, sino que va más allá y atiende a la naturaleza e importancia de los servicios prestados en una empresa o establecimiento para determinar el carácter de confianza de un trabajador, dejando un amplio campo para considerar que una actividad determinada sea de confianza.

Al respecto el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo dispone en su primer párrafo:

Artículo 9º. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

La Ley Federal del Trabajo ejemplifica en uno de sus artículos los trabajos que deben ser considerados de confianza, pero no cierra la posibilidad de que un trabajador de base pueda, eventualmente, ser considerado como trabajador de confianza tal como lo establece el artículo noveno ante citado, de acuerdo con éste, dependerá de las actividades que desempeñe una persona en una empresa determinada para encuadrarlo en alguna de las anteriores hipótesis.

En virtud de la definición anterior se distinguen los elementos constitutivos siguientes:

- a) Trabajador.
- b) Patrón.
- c) Prestación de un trabajo personal subordinado.
- d) Pago de un salario.

Además, la relación de trabajo puede nacer de un contrato o bien de cualquier otro acto distinto.

A su vez el artículo 21 establece una presunción por demás favorable para los trabajadores, pues no siempre existe un contrato de trabajo que dé nacimiento a la relación de trabajo.

Artículo 21. Se presumen la existencia del contrato y la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

De acuerdo con este precepto y en ello coincide la doctrina, no es necesario que exista físicamente un contrato de trabajo entre el trabajador y el patrón, quien, cabe señalar, nunca participa en la selección y contratación de los trabajadores, para que exista la relación de trabajo.

no desarrollan los poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos."<sup>26</sup>

Por su parte el maestro Eduardo García Maynez, define a la administración pública como la "...actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos."<sup>27</sup>

Sobre el particular, el maestro Andrés Serra Rojas señala que "...es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la Nación."<sup>28</sup>

Y finalmente, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara sostienen que es el "conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las Entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos."<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Parte General, decimocuarta edición, Porrúa, México 1999, p 272

<sup>27</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México 1999, p 139

<sup>28</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso Porrúa, México, 1999, p. 87

<sup>29</sup> DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Op cit , p 60

En forma similar se pronuncia el maestro Acosta Romero, quien señala que la centralización administrativa "...es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenen y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."<sup>35</sup>

Sobre el particular, Gabino Fraga señala que "La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública."<sup>36</sup>

Abundando en lo antes expuesto, es prudente señalar que la administración pública centralizada, como forma de organización administrativa implica que los órganos de la administración pública federal, se ordenan a partir del titular del Poder Ejecutivo o Presidente de la República; en México a nivel Federal comprende a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos (que ya no existen) y a la Procuraduría General de la República y se caracteriza por la dependencia formal y material que sus elementos estructurales tienen respecto del titular del Poder Ejecutivo.

En este sentido se advierte que el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

---

<sup>35</sup> ACOSTA ROMERO, Teoría General de Derecho Administrativo, Op Cit. p. 282.

<sup>36</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo Mexicano. Op. Cit p. 165.

## 1.6.2. Desconcentración administrativa.

La desconcentración administrativa es definida por el maestro Acosta Romero como la "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 permite 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>39</sup>

Por su parte, Gabino Fraga señala que la desconcentración administrativa "...consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente."<sup>40</sup>

Sobre el particular, el maestro Alfonso Nava Negrete señala que la desconcentración "es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del país."<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Op Cit. p. 463.

<sup>40</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo Op. Cit. p. 165.

<sup>41</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 160

integra una personalidad a la que se le integra una personalidad (sic) a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”<sup>46</sup>

Parecería que el maestro Serra Rojas es repetitivo en su concepto, sin embargo, describe a la perfección la esencia de la descentralización administrativa. Es decir, se entiende que la descentralización administrativa, es la forma en que jurídicamente se organiza un ente público, Estado, que cuenta con personalidad jurídica y que sólo él de entre todos los órganos que lo conforman cuenta con tal personalidad, sin embargo se otorga personalidad jurídica a determinadas entidades creadas por el Poder Ejecutivo Federal o por el Congreso de la Unión, conforme a la legislación vigente, para desarrollar una actividad administrativa o prestar un servicio público, dotando a tales entidades de una autonomía e independencia limitadas, pues nunca dejan de formar parte del Estado, que se conforma de la totalidad de las entidades estatales.

Como una forma de descentralización territorial de que habla el maestro en cita, encontramos al municipio, en tanto que la forma administrativa se ejemplifica con los organismos públicos descentralizados, mismos que analizamos en el presente trabajo de investigación.

---

<sup>46</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Op Cit p. 526

- 7.- Cuentan con patrimonio propio.
- 8.- Objeto.
- 9.- Finalidad.
- 10.- Régimen fiscal.
- 11.- Están dotados de autonomía.

Estas características serán desarrolladas en un capítulo posterior, por lo que en el presente bástenos con su enunciación solamente.

Sin embargo, cabe recordar que dichas características, propias de los organismos públicos descentralizados, rompen la relación de jerarquía de los órganos centralizados y desconcentrados, lo que deriva en una mayor libertad de acción del órgano descentralizado, eficientando la prestación de los servicios públicos para los cuales fueron creados. Manteniendo una relación indirecta para con el Poder Ejecutivo Federal, el cual sólo tiene injerencia en el control y vigilancia de aquellos al través de una Secretaría de Estado, la cual es denominada coordinadora de sector.

## CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.

### 2.1. Antecedentes históricos.

De acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero, la descentralización política la podemos encontrar en la historia desde tiempos remotos, por ejemplo, con el Imperio Romano que se dividía en dos; el Imperio de Oriente y el Imperio de Occidente

No obstante la descentralización administrativa, tuvo su origen y desarrollo en Francia, a través de la institución a la que denominaban establecimiento público descentralizado el cual obedecía a la necesidad de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la administración centralizada, debido a que el personal técnico tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.

En Francia se habla del establecimiento público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria.

Asimismo el Ejecutivo Federal emite una serie de decretos que apoyan y agilizan la descentralización, como es el caso del Decreto de Descentralización de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1984.

De lo anterior se advierte, que los alcances de las reformas citadas confirman el sentido descentralizador que les da origen y permiten el avance de la distribución de competencias, que teóricamente debería ser acorde con la realidad del país.

Así, hasta 1982 la tendencia del gobierno fue la de “nacionalizar” ciertas áreas de la producción consideradas como prioritarias, estratégicas o de interés común, lo anterior con el fin de garantizar un mejor crecimiento y factible desarrollo del país.

Fue así como el sector paraestatal llegó a revestir tal importancia que las entidades que lo conformaban llegaron a sumar 1250, lo que obligó a integrar esa parte de la administración pública al artículo 90 de la Constitución en 1978, habiéndose regulado en primer lugar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y posteriormente en la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986.

No obstante lo anterior, a partir de 1982 la tendencia ha sido reinvertir el proceso de nacionalización, privatizando ciertos sectores que antaño hubiese sido

La adición realizada por el Presidente López Mateos en 1960, constante de catorce fracciones, fue denominada apartado "B" y rige las relaciones laborales de los empleados del Gobierno.

Una reforma igual de importante –para el análisis de nuestro tema- fue la realizada en el año de 1948, después de la federalización del derecho del trabajo y la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Nos referimos a la creación de una jurisdicción laboral federal. El 18 de noviembre de 1948 se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición al Artículo 123 constitucional, de la fracción XXXI, para establecer un sistema competencial de doble aplicación de las normas de trabajo.

Se establece desde entonces que la aplicación de las leyes del trabajo correspondería y corresponde hasta la fecha, por regla general, a las autoridades de los Estados y por excepción, será competencia de las autoridades federales conocer de las materias señaladas en la fracción XXXI. Un punto importante es que en esta adición se incluyó a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y así continua.

## CAPÍTULO III. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN EL DERECHO MEXICANO.

### 3.1. Tipos de descentralización.

En capítulos anteriores analizamos el concepto y las generalidades de la descentralización administrativa, así como de los organismos públicos descentralizados, referimos también la existencia de diversos tipos de descentralización, por lo que en el presente capítulo nos ocuparemos del desarrollo de éstos y analizaremos las leyes más importantes que regulan su actuación como entes de la administración pública federal.

#### 3.1.1. Descentralización política.

Si bien es cierto que la existencia de la descentralización política es una realidad, también lo es que ésta no forma parte de la descentralización administrativa, pues la misma corresponde mas bien a una forma de Estado, o forma de gobierno, en tanto que la descentralización administrativa corresponde a la organización de los órganos del Poder Ejecutivo.

En tanto que la administración paraestatal está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Recordemos que el análisis del presente trabajo de investigación versa sobre los organismos públicos descentralizados.

Así, encontramos el fundamento constitucional de la existencia de tales organismos en el Artículo 90 de nuestra Carta Magna que es la base de la estructura orgánica del Estado mexicano.

Anteriormente la doctrina había considerado a los organismos públicos descentralizados como integrantes o dependientes del Poder Ejecutivo Federal, sin embargo más adelante demostraremos que tal consideración es errónea y que no existe una relación directa entre el Poder Ejecutivo y dichos organismos.

Bajo esta hipótesis, las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados, habían venido siendo reguladas por el llamado derecho burocrático representado por el apartado "B" del Artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, verbigracia, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

## I Organismos descentralizados;

La ley que se comenta no es muy extensa en cuanto a la regulación de los organismos que nos ocupan, se limita a señalar que forman parte de la administración pública federal y deja a otras leyes su regulación expresa.

Sin embargo, un aspecto interesante regulado por la Ley Orgánica, es que permite la posibilidad de que el Presidente de la República agrupe a los organismos descentralizados por sectores bien definidos, en atención al objeto de cada uno de ellos y en relación con la esfera de competencia que otorgan las leyes administrativas a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos.

El proceso anterior recibe el nombre de sectorización y consiste en el agrupamiento que por sectores realiza el propio Poder Ejecutivo Federal de las entidades paraestatales subordinadas a una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, los cuales reciben el nombre de coordinadores de sector.

A los coordinadores de sector corresponde, de acuerdo con la ley, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

liquidación o extinción de aquél. Pero además podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Los organismos descentralizados serán administrados por un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y por un director general.

Dicho órgano de gobierno en los organismos públicos descentralizados estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

Los miembros del órgano de gobierno serán:

- a) El presidente del mismo;
- b) Los representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto,
- c) Los representantes de las dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se realice con el objeto de la entidad,

7.- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competen, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el director general. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Públicos Descentralizados; y

8.- Sustituir y revocar poderes generales y especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren los numerales 2, 3, 6 y 7 anteriormente enunciados, bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el órgano o junta de gobierno.

Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del órgano de gobierno, del secretario y prosecretario de éste, el director general y de los apoderados generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

La legislación reconoce y ordena la existencia de un Registro Público de los Organismos Públicos Descentralizados en el que deberán inscribirse éstos y que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En efecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no hace mayor referencia de tales organismos y con la mención en un solo artículo pretende regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de aquellos, considerándolos como parte del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, recordando lo establecido por el Artículo 90 de nuestra Carta Magna en el sentido de que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, hasta aquí no tenemos problemas, el problema comienza cuando se considera a los organismos públicos descentralizados dentro del Poder Ejecutivo, es decir, como partes integrantes y dependientes de éste.

Que los organismos públicos descentralizados forman parte integrante de la administración pública es un hecho, pues son sólo algunas de las entidades que se incluyen en el rubro de paraestatales o administración pública paraestatal. Pero no forman parte del Poder Ejecutivo, tan es así que el propio Artículo 90 constitucional señala que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, lo cual presupone en primera instancia la inexistencia de vínculo directo alguno entre el titular del Ejecutivo y los organismos descentralizados. Además tal disposición se extiende también para las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Por otra parte tenemos al Artículo 80 de la propia Carta Magna, que dispone:

Más la Constitución no deja desamparados a estos trabajadores, pues es el apartado "A" del Artículo 123 el que recoge la protección de sus derechos laborales cuando dispone:

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

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

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

...

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

..

b) Empresas:

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

...

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje conocer de los conflictos laborales que se susciten entre los organismos públicos descentralizados y los trabajadores a su servicio.

Sin embargo el apartado "A" regula al derecho laboral común, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje corresponde al derecho laboral común y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamenta al apartado "B" del Artículo 123 constitucional.

Así es que advertimos una clara violación a la Constitución.

Porque, si el apartado "A" del Artículo 123 constitucional refiere en su texto a los organismos públicos descentralizados y no lo hace el apartado "B", resulta evidente que el artículo primero de la ley burocrática es totalmente inconstitucional, pues, va más allá que la Constitución, incluyendo a determinados organismos que deberían, constitucionalmente, ser regulados por el derecho laboral común y no por el derecho burocrático.

Y como consecuencia de lo anterior, la legislación aplicable a las relaciones laborales de los organismos públicos descentralizados y los trabajadores a su servicio, debe ser el apartado "A" del Artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, es decir, la Ley Federal del Trabajo y no la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como ocurre en la actualidad.

CAPÍTULO IV. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1° DE LA  
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL  
ESTADO POR LO QUE RESPECTA A LA REGULACIÓN DE LOS  
TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS  
DESCENTRALIZADOS.

4.1. Características de los Organismos Públicos Descentralizados.

Siendo los organismos públicos descentralizados, personas jurídicas colectivas de derecho público, cuentan con determinadas características que no obstante la diferencia entre un organismo y otro, se mantienen constantes.

En este sentido, analizaremos a continuación las características que de acuerdo con la doctrina se mantienen invariables en los organismos públicos descentralizados de carácter federal.

4.1.1. Su creación.

Es importante observar que todos los organismos descentralizados son creados ya sea por una ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión, o por un decreto emitido por el titular del Poder Ejecutivo, práctica que se sigue en los tres niveles de gobierno: federal, local y municipal.

En cuanto al titular del órgano y en grado jerárquico inmediato subsiguiente, se encuentra un órgano de representación unipersonal que puede ser un gerente general, un rector, un vocal ejecutivo o un director general. A éste corresponden las funciones de ejecución y representación del organismo descentralizado.

#### 4.1.6. Estructura administrativa interna.

La estructura administrativa interna de cada organismo público descentralizado dependerá de la actividad para la cual se le haya destinado, así como de las necesidades de división del trabajo, pero, en general existe en cada organismo una serie de órganos ordenados de manera jerárquica desde direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

Dicha estructura estará precisada en la ley o el decreto de su creación, aunque en algunos casos se prevé también en su reglamentación interna.

#### 4.1.7. Patrimonio propio.

Consecuencia de tener una personalidad jurídica propia, cuentan de igual manera con su propio patrimonio, el cual debe ser entendido como el conjunto de bienes y de derechos con que cuenta el organismo descentralizado para lograr el cumplimiento de su objeto.

particulares, pues ello equivaldría a pasar dinero de una bolsa, a otra, de la misma persona.

La tendencia actual es conferirles un trato igual al de los particulares, a efecto de que paguen impuestos y demás créditos fiscales en igualdad de circunstancias que éstos.

Por otro lado, se considera que los ingresos que obtengan estos organismos por concepto de contribuciones y similares, se entienden captados por el Estado y por consiguiente tendrán naturaleza fiscal, por lo que deberán concentrarse en la Tesorería de la Federación.

#### 4.1.11. Autonomía.

Hablar de autonomía de los organismos descentralizados es hablar de su libertad presupuestal, el organismo descentralizado tiene facultades para manejar por sí mismo tanto sus ingresos como sus egresos, sus bienes y derechos respecto de los cuales, como es dable pensar, se comporta como propietario o poseedor.

Desde este punto de vista el organismo descentralizado tiene la capacidad de administrarse a sí mismo, al igual que para dictar sus propias normas dentro del marco normativo general dado por un órgano superior.

### 4.3. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ya desde hace muchos años atrás, se había planteado el problema de si los organismos públicos descentralizados de carácter federal, forman o no parte de la administración central.

En este sentido la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la siguiente tesis aislada correspondiente a la sexta época:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS.

Los organismos descentralizados, conocidos en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos 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 límites de organización política de la sociedad como titular de la fuerza pública, se

Es decir, la Ley Federal del Trabajo no menciona que le será aplicable a las relaciones laborales de los organismos públicos descentralizados de carácter federal y a los trabajadores a su servicio, pero sí surte la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de sus conflictos laborales en su capítulo de la competencia de las autoridades federales, por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado teóricamente regula las relaciones laborales de dichas entidades, sin embargo la Constitución no señala que les deba ser aplicada dicha ley a aquellos.

Lo anterior pues, nos lleva a concluir que la ley que les debe ser aplicada es la Ley Federal del Trabajo por las razones legales, doctrinales y jurisprudenciales que han sido expuestas a lo largo de este trabajo de investigación.

Si tomamos en cuenta que las tesis de jurisprudencia pueden ser de dos clases: las que fijan el sentido y alcance de ciertos textos legales y las que indican cómo deben colmarse las lagunas de la ley, cumpliendo ambas clases, una función integradora. Si, como señalaba Montesquieu, el juez es la viva voz del derecho y las palabras expresadas por los que ocupan el sitial más alto del poder judicial, expresadas en las sentencias jurisprudenciales deben ser consideradas como la expresión de la verdad jurídica.

Entonces estamos frente a una sentencia jurisprudencial que expresa el alcance real de un precepto derivado directamente de la Constitución Federal, misma que ordena, en nuestro caso, que las relaciones laborales de los

Ante tal situación la propuesta lógica de esta tesis debería ser, o mejor dicho las propuestas deberían ser las siguientes:

1.- Adecuar el Artículo 123 constitucional a las necesidades reales de los trabajadores regulados por el apartado "B".

2.- Reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que no es aplicable a los trabajadores de confianza de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, ni de las entidades paraestatales.

3.- Expedir la legislación correspondiente a las relaciones laborales de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión-y del Gobierno del Distrito Federal. Relaciones laborales que recibirían el trato de un trabajo especial.

Si se analiza con cuidado la situación laboral de todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, las propuestas anteriores no se vislumbran tan alejadas de la realidad. Sin embargo, dichas propuestas no se discuten en mayor grado en esta tesis, porque, si recordamos, la misma versa sobre los trabajadores al servicio de los organismos públicos descentralizados. Por lo que estamos obligados a mantener nuestra propuesta original y solamente excluir de la redacción del artículo primero de la Ley Burocrática, a los organismos públicos descentralizados de carácter federal.

## CONCLUSIONES.

1 - La Constitución es el ordenamiento supremo de todo Estado y por sobre ésta, no puede existir ninguna norma pues de la Constitución derivan todas las leyes de un país, las que deberán estar acordes con ella.

2- Reconocidos por la Constitución los organismos públicos descentralizados forman parte de la llamada administración pública paraestatal, que en un sentido muy amplio constituye junto con la administración central, la administración pública federal de nuestro país.

3.- Si bien es cierto, que en un sentido muy amplio los organismos públicos descentralizados forman parte de la administración pública federal, también lo es que tales organismos no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que, constitucionalmente el ejercicio de éste corresponde de manera directa al Presidente de la República por sí o por conducto de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, los cuales conforman la administración pública central o centralizada.

4.- Los organismos públicos descentralizados son auxiliares de la administración pública, prestan servicios públicos que el Gobierno Federal les asigna para que éstos lleguen a los particulares o gobernados, de una manera más pronta, eficaz y eficiente.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1988.
- 2.- BORRELL NAVARRO, Miguel, Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Cuarta Edición, Editorial SISTA, México 1994.
- 3.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, Porrúa, México 1994.
- 4.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 1997.
- 5.- CARVAJAL MORENO, Gustavo y otro, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, vigésimo octava edición, Editorial Porrúa, México, 1989.
- 6 - CUETO RUA, Julio. Fuentes del Derecho. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires 1994.
- 7.- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, Juicio de Amparo, Segunda edición, Editorial Harla, México 1998.
- 8.- DE BUEN L., Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Décima edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- 9.- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Decimotercera edición, Editorial Porrúa, México 1993.
- 10.- DE PINA, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, Decimotava edición, Editorial Porrúa, México, 1992.