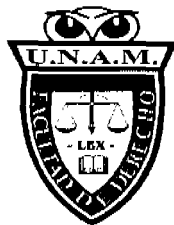


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
"CRÍTICA JURÍDICA AL RÉGIMEN LABORAL APLICABLE
POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS EN SU ARTÍCULO 123 APARTADO
"A", FRACCIÓN XXXI INICIOS B), NUMERAL 1, A LOS
TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS"



TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
CORNELIO FLORENTINO BAUTISTA GAYTÁN
DIRECTOR DE TESIS:
ANTONIO GONZÁLEZ CAMACHO
CIUDAD UNIVERCITARIA 2011



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.

CRÍTICA JURÍDICA AL RÉGIMEN LABORAL APLICABLE POR LA CONSITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN SU ARTÍCULO 123, APARTADO “A”, FRACCIÓN XXXI, INCISO b), NUMERAL 1, A LOS TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

CAPÍTULO I. GENERALIDADES.

1.1 Trabajador o servidor público.

1.1.1 Concepto.

1.1.2 Clasificación doctrinal de los trabajadores al servicio del Estado.

1.1.2.1 Servidor, Funcionario y Empleado Público.

1.1.2.2 De base y de confianza.

1.1.2.3 Funcionario de Hecho y de derecho.

1.1.3 Clasificación en la legislación mexicana.

1.2 Trabajo.

1.2.1 Concepto.

1.3 Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.3.1 Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3.2 Responsabilidad civil.

1.3.3 Responsabilidad administrativa.

1.3.4 Responsabilidad Penal.

1.3.5 Responsabilidad política.

1.4 Sanciones para funcionarios públicos, derivadas de haber incurrido en responsabilidad.

1.5 Jefe o superior.

1.5.1 Concepto.

1.5.2 Características.

1.6 Relación laboral.

1.6.1 Concepto.

1.6.2 Naturaleza jurídica.

1.6.3 Características.

1.7 Administración Pública.

1.7.1 Concepto.

1.8 Servicio Público.

1.8.1 Concepto.

CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.1. La Administración Pública Federal.

2.1.1 Concepto.

2.1.2 Naturaleza jurídica.

2.2 Administración y función pública.

2.3 La Administración Pública y el Servicio Público.

2.4 Estructura de la Administración Pública Federal.

2.4.1 Administración Pública Federal Centralizada.

2.4.1.1 Presidencia de la República.

2.4.1.2 Secretarías de Estado.

2.4.1.3 Consejería Jurídica.

2.4.1.4 Procuraduría General de la República.

2.4.2 Administración Pública Federal Paraestatal.

2.4.2.1 Organismos descentralizados.

2.4.2.2 Empresas de participación estatal.

2.4.2.3 Instituciones Nacionales de Crédito.

2.4.2.4 Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito.

2.4.2.5 Instituciones Nacionales de Seguros.

2.4.2.6 Instituciones Nacionales de Fianzas.

2.4.2.7 Fideicomisos públicos.

CAPÍTULO III. RÉGIMEN LABORAL APLICABLE A LOS TRABAJADORES EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

3.1 Marco jurídico.

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, Inciso b), numeral 1.

3.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado "B"

3.1.3 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3.1.4 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.1.5 Jurisprudencia con número de registro 200199, localización: Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, febrero de 1996, Página: 52, Tesis: P/J. 1/96, Jurisprudencia, Materia(s): laboral, Constitucional.

3.2 Razones para no aplicar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), numeral 1, como régimen laboral a los trabajadores al servicio de los Organismos Descentralizados.

3.2.1 Plusvalía.

3.2.2. Fines del Estado.

3.2.3 Características del Servicio Público.

3.2.4 La Huelga.

3.3 Consecuencias de aplicar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), numeral 1, como régimen laboral a los trabajadores al servicio de los Organismos Descentralizados.

3.3.1 Ley del ISSSTE y del IMSS, como claros ejemplos de los problemas ocasionados por sujetar a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), numeral 1.

CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUICIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS MEXICANOS EN SU ARTÍCULO 123, APARTADO “A”, FRACCIÓN XXXI, INCISO b), NUMERAL 1 Y APARTADO “B”, EN SU PRIMERA PARTE.

4.1 El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1.1 Trabajadores sujetos a el apartado “A”

4.1.1.1 Patrones para efectos del apartado “A”

4.1.2 Trabajadores sujetos a el apartado “B”

4.1.2.1 Patrones para efectos del apartado “B”

4.2 Organismos descentralizados.

4.2.1 Confusión en cuanto al régimen laboral aplicable a sus trabajadores.

4.2.1.1 Imprecisión del apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2.2 Régimen laboral aplicable.

4.3 Propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1.

4.4. Propuesta de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “B”, primera parte.

4.5 Conclusiones.

4.6 Propuesta.

INTRODUCCIÓN

En el sistema jurídico mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema, a la cual deben sujetarse las leyes secundarias que de ella emanen, tal y como lo establece el artículo 133 de dicha Carta Magna, luego entonces, si ésta es la ley suprema de toda una Nación, es innegable que debe estar debidamente redactada, a fin de que las leyes secundarias que pudieran emanar de dicha Constitución, sólo se concretaran a reglamentar el artículo correspondiente.

Tal es el caso del tema que me ocupa, el cual, es una crítica derivado de la incorrecta redacción de nuestra Constitución, y es que, como es bien sabido, un Estado de Derecho es aquél mediante el cual, todas sus autoridades se encuentran constreñidas a las leyes que el Estado ha dictado en un momento determinado, actuando siempre acorde a éstas.

Así, por autoridades me refiero a los servidores públicos, figura principal en este trabajo, que si bien es cierto, siempre deben actuar con base en lo que la ley determina, también lo es que, dichos servidores públicos, al prestar sus servicios al Estado, se convierten en trabajadores al servicio del mismo, lo que les da derechos y obligaciones como a cualquier otro trabajador.

Efectivamente, el servidor público al quedar sometido a determinadas legislaciones para con su actuar, es necesario asegurarle sus derechos, lo que en la práctica no acontece, por lo menos en lo que respecta al tema que me ocupa, como lo es el régimen laboral al cual quedan sometidos, y no es que no se le aseguren sus derechos en la legislación mexicana, sino más bien, las normas que regulan dichos derechos son confusas, lo que al ponerlas en práctica generan un conflicto que trasciende directamente a la esfera jurídica de los servidores públicos.

Así, se tiene que si desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la ley suprema contiene una incongruencia en su redacción, no es

posible esperar que las leyes secundarias que de ella deriven, puedan resultar eficaces, pues no olvidemos que una ley secundaria es aquella que reglamenta un artículo constitucional, más no perfecciona la Carta Magna; tal es el caso de este trabajo, en donde por un error de redacción en la Ley Suprema, se ha creado un caos en la práctica, por lo menos en lo concerniente al régimen laboral aplicable a los trabajadores de los organismos descentralizados.

El presente trabajo, va encaminado a advertir la incongruencia que existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, el cual, debido a una imprecisa redacción, da a entender que a dicho apartado deben quedar sujetos los trabajadores de los organismos descentralizados, lo que es un error, pues los organismos descentralizados forman parte de la administración pública federal paraestatal, y por ese simple hecho, desde un particular punto de vista, deben quedar sujetos al apartado “B” del artículo 123 Constitucional, asimismo, resaltar el hecho de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en su artículo 1º, acertadamente regula como debiera ser, la situación de los trabajadores al servicio del Estado.

De igual forma, precisar que si bien es cierto que en materia jurídica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el máximo órgano facultado para interpretar disposiciones jurídicas, también lo es que, lo integran seres humanos, y como tales, solemos ser falibles en nuestro actuar, y muestra de ello es la Jurisprudencia emitida por el máximo tribunal judicial, cuyo rubro es **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL**, criterio que considero erróneo por el hecho de que, como ya lo he mencionado, los organismos descentralizados forman parte de la administración pública federal paraestatal, y por ese solo hecho, debe aplicárseles el apartado B del artículo 123 Constitucional.

Finalmente deseo manifestar que, con el presente trabajo no se pretende cambiar el sistema jurídico mexicano, es sólo un punto de vista personal que como universitario tengo derecho a expresar.

CAPITULO I. GENERALIDADES

1.1 Trabajador o servidor público

1.1.1 Concepto.

Es importante precisar que la columna vertebral de esta investigación, la constituye, la figura del trabajador al servicio del Estado y la legislación aplicable al mismo, empezaré por definir lo que es trabajador. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), define al trabajador, de la siguiente manera:

“adj. Que trabaja, 3.m y f. jornalero, obrero.”¹

A su vez, el mismo diccionario define jornalero como:

“Persona que trabaja a jornal”²,

Y al obrero lo define como:

“adj. Que trabaja. 8. ant. El que ejecutaba obras bajo la dirección de un arquitecto; maestro de obras, aparejador.”³

Por su parte, el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, recoge la definición de trabajador que da la Ley Federal del Trabajo en su artículo 8º. Al efecto, señala la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 8º:

“Artículo 8º.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.”

¹ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. 21ª edic. t.II(h-z), Madrid, 1992, pág.2003.

² Real Academia Española, idem. Pág. 1206.

³ Ibidem. Pág. 1461.

Continúa explicando el Diccionario Jurídico Mexicano el concepto de trabajador:

“Terminológicamente, frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, prestador de servicios o de obras dependientes, etc., la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo”⁴

De lo hasta aquí expuesto. coincido con el criterio transcrito, pues el mismo Diccionario de la Lengua Española, en la definición que da respecto del vocablo “trabajador”, no precisa lo que realmente se debe entender como trabajador; sin embargo, de lo transcrito de dicho diccionario, y tomando en cuenta lo expresado por el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, puedo comentar que el término “*trabajador*” es el género, y los términos jornalero, obrero, empleado y otros más pueden ser considerados como la especie, por lo que considero correcto utilizar el vocablo trabajador, para referirme a aquella persona que presta un servicio intelectual o material a otra, mediante una retribución.

Robustece lo anterior el comentario del Maestro José Dávalos Morales, explica que:

“A la persona que presta un servicio a otra se le ha denominado de diversas maneras: obrero, operario, asalariado, jornalero, etc. El concepto que ha tenido mayor acogida tanto en la doctrina como en la legislación es el de Trabajador”⁵

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano...

⁵ DÁVALOS MORALES, José., Derecho Individual del Trabajo, 10ª edic., Porrúa. México, 2000. pág.86.

Servidor público.

Después de haber precisado el concepto de trabajador, corresponde ahora precisar lo que debe entenderse por servidor público, ya que este vocablo es el que en la doctrina, legislación y en la práctica, es el más utilizado para referirse a aquella persona que trabaja en la Administración Pública, ya sea en el ámbito federal, local o municipal, de ahí la importancia de precisar qué debe entenderse o a quiénes debe considerarse como servidores públicos.

Para el concepto de servidor público, existen distintas opiniones al respecto; así tenemos que para el Maestro Rafael Martínez Morales, servidor público es:

“toda persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza”⁶

Para el Maestro Miguel Acosta Romero es:

“... aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto al cuadro de personal del poder público.”⁷

Me resulta interesante citar como antecedente la opinión del Maestro Gabino Fraga, respecto de la clasificación que propone el Maestro Rafael Bielsa, aunque no es específicamente lo concerniente al servidor público lo que trata de distinguir, sino más bien habla de empleado y funcionario público, términos que se han utilizado indistintamente para referirse a la persona que presta un trabajo en la Administración Pública Federal, sin embargo, como ya lo apunté, me resulta interesante citar dicha opinión, en virtud de que se trata de describir circunstancias con las cuales se diferencia

⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Diccionario de Derecho Burocrático, colección de diccionarios jurídico temáticos., vol. 5., México, Oxford, 2005, pág.96.

⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel., Derecho Burocrático Mexicano., México., Porrúa, 2002, pág.146.

un empleado de un funcionario público, y así se tiene que el Maestro Gabino Fraga en su obra titulada *Derecho Administrativo*, cita varios puntos de vista para tratar de distinguir cuándo se estaría hablando de uno y otro. Al efecto, me permito transcribir sólo algunos, y así tenemos que:

“1ª Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.”⁸

Como se puede advertir, es clara la distinción que se trata de hacer entre dichos conceptos, y efectivamente, en nuestro sistema jurídico mexicano, podemos trasladar dichos conceptos diciendo que se puede considerar como funcionario al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que un empleado público, es quien integra la masa burocrática, motivo por el cual, su carácter permanente suele hacerlo inamovible.

“2ª Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados.”⁹

En cuanto a la presente clasificación, me parece que tanto los funcionarios como los empleados públicos son remunerados, unos mas otros menos, pero siempre remunerados, y es que el vocablo “honorífico” hace referencia a una retribución simbólica, sin embargo, en el sistema jurídico mexicano, dicha clasificación de distinción, considero no es aplicable, pues todos los servidores públicos son remunerados, motivo por el cual, considero esta clasificación no es adecuada a nuestro sistema jurídico.

⁸ FRAGA, Gabino., *Derecho Administrativo.*, 33ª edic., México, Porrúa, 2003.

⁹ FRAGA, Gabino, *Ob. Cit.*

Ahora bien, es importante mencionar que al hablar de funcionarios, existen los denominados funcionarios de casilla, mismos que desempeñan un cargo que se tiene como obligación de un ciudadano mexicano, y esta función se realiza en épocas electorales, cargo que se realiza de manera gratuita, ya que como lo dije, es una función que se tiene como ciudadano mexicano, y por consiguiente, no se recibe retribución alguna, tal y como lo establece el artículo 5º, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las funciones electorales y censales tendrán el carácter de obligatorio y gratuito.

“6ª Por último, se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.”¹⁰

Como es de apreciarse, esta última clasificación, de igual forma, dista mucho de poder ser aplicada actualmente al sistema jurídico mexicano, ello en virtud de que ya se habla de servidores públicos, y dentro de este concepto, se engloban desde el servidor que es electo por voto popular, hasta los servidores públicos que son contratados por el Estado para formar parte de la Administración Pública.

En lo personal, considero que la clasificación comentada no puede ser aplicada a nuestra realidad, ello en virtud de que nuestro sistema jurídico mexicano es dinámico, esto es, cambia o se adecua a la realidad,

Existe la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; misma que al ser una ley secundaria reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha ley debe precisar todos los conceptos que involucran la materia a reglamentar, y en el caso de la Ley Federal

¹⁰ FRAGA, Gabino., Derecho Administrativo., 33ª edic., México, Porrúa, 2003.

de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial el día 13 de marzo de 2002, dicha ley no precisa lo que debe entenderse por servidor público. Así, tenemos que en su artículo 5º, precisa algunos conceptos, pero lo que debió haber precisado, no lo hizo; me permito transcribir dicho artículo:

ARTICULO 5.- *Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

Ley: *A la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

Secretaría: *A la Secretaría de la Función Pública.*

Contralorías internas: *A los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.*

Contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades: *A los titulares de las contralorías internas y a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados por la Secretaría.*

Dependencias: *A las consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República.*

Entidades: *A las consideradas como entidades paraestatales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Como puede advertirse, el artículo en comento, no define lo que debe entenderse por servidor público.

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, primer párrafo, sólo indica a quiénes se va a considerar como servidores públicos para efectos de responsabilidades, y hace una lista de cargos en los cuales, quiénes desempeñen los mismos serán considerados como servidores públicos.

En palabras del Maestro Luis Humberto Delgadillo:

“Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral.

“Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado le da calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.”¹¹

De la opinión anterior, coincido en parte con el Maestro Delgadillo, salvo que se considere a una persona como servidor público por el simple hecho de celebrar con el Estado un contrato de carácter civil respecto a la prestación de servicios, como lo manifiesta él, pues considero que cuando un particular celebra con el Estado un contrato de carácter civil, éste se equipara a otro particular, tan es así que, si el estado incumple con dicho contrato, es susceptible de ser demandado ante los tribunales competentes, salvo cuando sean personas que trabajen para el Estado por honorarios, en ese supuesto, dicha persona sí se considera un servidor público.

¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOZA, Manuel., Compendio de Derecho Administrativo (Primer Curso) 6ª edic., México. Porrúa, 2003, pág. 205-206.

Considero que lo correcto es decir que servidor público es toda persona que desempeña un cargo, comisión o empleo en cualquier órgano u organismo del Estado, derivado de una elección, nombramiento, o contrato laboral.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 10, primer párrafo, literalmente establece:

ARTÍCULO 108.- *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

Ahora bien, del primer párrafo del artículo transcrito se puede advertir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no define lo que debe entenderse por servidor público; lo que el primer párrafo en comento sí establece es que para efectos de responsabilidades, se van a considerar a determinados servidores públicos, pero, no hay que perder de vista el hecho de que, los servidores públicos que dicho precepto menciona sólo serán considerados como tal, para efectos de responsabilidades, a saber:

- a) Representantes de elección popular.
- b) Miembros del Poder Judicial Federal.
- c) Miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.

- d) Funcionarios, empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión.
- e) Funcionarios, empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- f) Funcionarios, empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.
- g) Funcionarios, empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal. Y
- h) Los servidores públicos de los organismos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgue autonomía.

Como se desprende de los incisos mencionados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no define lo que debe entenderse por servidor público.

1.1.2 Clasificación doctrinal de los trabajadores al servicio del Estado.

Respecto de las personas que trabajan para el Estado, la doctrina, así como la legislación aplicable, los clasifica de diversas formas, denominándolos de diversas maneras. A continuación trataré de explicar la manera en que son clasificados los trabajadores al servicio del Estado.

1.1.2.1 Servidor, funcionario y empleado público.

Como todo trabajo de investigación, debo definir conceptos. Al efecto, empezaré por citar la opinión de los doctrinarios.

Así, se tiene que para el Maestro Acosta Romero:

“**Servidor público**, es aquel ciudadano investido, de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público.

“**Funcionario público**, es aquél que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

“**Empleado público**, es aquél que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.”¹²

Para el Maestro Ernesto Gutiérrez y González:

“**Funcionario**, es el que realiza en nombre del Estado, actividades de representación y relación con los gobernadores o ante otros estados.

“**Empleado**, es el que se concreta a realizar actividades internas de la persona del Estado, sin que tengan por mandato de la ley. Posibilidad de tener relaciones con los gobernados u otros estados.

“**Servidores públicos**, son aquellos que entran al servicio público por una designación hecha directamente por el presidente de la República, y aceptación por parte del designado.”¹³

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit. pág.146.

¹³ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano.

Como se puede advertir, en esencia, los dos autores coinciden en sus definiciones, en cuanto a que definen los conceptos de funcionario público, como los que encierran el significado más adecuado para referirse a aquella persona, que desempeña algún cargo en una dependencia, dentro de la administración pública.

1.1.1.1 De base y de confianza.

Respecto a esta clasificación, corresponde más a una clasificación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que doctrinal, y para ello, me permito transcribir el artículo 4º de dicha ley:

***Artículo 4o.-** Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.*

Por otro parte, toda vez que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional, no define lo que debe ser un trabajador de base y/o de confianza, me parece importante citar al Maestro León Magno Meléndez George quien expresa:

“A efecto de considerar o conocer quienes son trabajadores de base y quienes son de confianza, de acuerdo al artículo 20 de la Ley Burocrática, se establece que en los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, existirá un Catálogo General de Puestos, que especifique dichas características.”¹⁴

¹⁴ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno., Derecho Burocrático (incertidumbre jurídica), México, Porrúa, 2005, pág. 223,224.

Para el Maestro Ernesto Gutiérrez y González:

“...después de enumerar en el artículo 5º y 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quienes son trabajadores de confianza y de base, respectivamente, a final de cuentas no se dijo quiénes son trabajadores de base y quiénes de confianza.”¹⁵

Y es que efectivamente, el artículo 5º de la referida ley, establece una serie de puestos que dentro del Poder Ejecutivo y Legislativo Federales van a ser considerados de confianza, y así numera una serie de características bajo las cuales se va a considerar un puesto de confianza.

Por su parte, el artículo 6º de la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, sólo establece que:

Artículo 6o.- *Son trabajadores de base:*

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Como se advierte, de igual forma, este artículo no especifica quiénes serán trabajadores de base, pues sólo se concreta a determinar que por exclusión, los trabajadores que no se encuentren contemplados o desempeñando uno de los puestos descritos en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, serán de base.

De lo anterior, y tomando en cuenta lo establecido por el artículo 6º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del

¹⁵ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, ob. cit., pág. 585.

Artículo 123 Constitucional, puedo concluir que los trabajadores de base son aquellos que son inamovibles de su puesto, con la respectiva aclaración de aquellos de nuevo ingreso, quienes serán inamovibles después de 6 meses sin nota desfavorable en su expediente.

Por otra parte, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, el vocablo *confianza* lo define como:

“f. Esperanza firme que se tiene de una persona o cosa.// Dícese de la persona con quien se tiene un trato íntimo o familiar.”¹⁶

Ahora bien, de acuerdo a la definición del Diccionario de la Lengua Española, puedo decir que un trabajador es de confianza porque tiene un íntima relación con su superior o jefe; en palabras coloquiales, es a quien se le denomina “brazo derecho”; en ocasiones, suele ser el confidente de su superior, y llega a tener gran cercanía con éste, inclusive a veces no se le puede considerar como parte de la lista que establece el artículo 5º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que ésta, no contempla las actividades que algunos trabajadores realizan, y que no están dentro de la lista del artículo 5º, de la referida ley.

1.1.1.2 Funcionario de hecho y de derecho.

Esta clasificación atiende a la legitimidad, - entendiendo a ésta como la cualidad de legítimo, es decir, que la vía o manera en la que el servidor público llegue a ocupar un puesto en la Administración Pública, sea conforme a la ley, ya sea en el ámbito federal, local o municipal. Y para una mayor claridad, cito la opinión del Maestro Alfonso Nava Negrete, y al respecto él dice:

¹⁶ Real Academia Española, ob.cit. t.II(h-z), pág. 538.

“Se tiene como funcionario de derecho a aquel que reúne o satisface todos los requisitos que prevé la ley para serlo.”¹⁷

Si para ser funcionario de derecho es necesario satisfacer todos los requisitos que la ley establece, por el solo hecho de no cumplir con alguno de esos requisitos, se está frente a un funcionario de hecho, y a decir del mismo maestro Nava Negrete:

“Si faltase o no cumpliera con uno solo de los varios requisitos que señalan el 82 y 91, y aún así se nombrara a tales funcionarios, éstos lo serían de hecho...”¹⁸

Y efectivamente, de acuerdo a lo manifestado por el Maestro Alfonso Nava Negrete, no es viable que una persona que no reúna los requisitos que establecen los artículos 82 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea considerada con un funcionario público, máxime si los actos que ejercita en atención a sus funciones trascienden en algunas ocasiones a la esfera jurídica de los gobernados.

1.1.2 Clasificación en la legislación mexicana.

Como ya lo manifesté, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 4º, establece la clasificación de los trabajadores, y los divide en trabajadores de confianza y de base; al respecto, transcribo dicho artículo.

Artículo 4o.- *Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.*

En el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se estableció una lista de puestos dentro del Poder ejecutivo, Legislativo y Judicial, queriendo explicar lo que debe entenderse por trabajador de confianza.

¹⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. 2ª. Edic. México, Fondo de Cultura Económica (Colección popular), 2001, pág. 232.

¹⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. Idem.

Al respecto, transcribo el artículo 5º en comentario:

Artículo 5o.- *Son trabajadores de confianza:*

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

La presente fracción es muy clara al establecer a que son trabajadores de confianza el personal que integra la planta de la Presidencia de la República, tales como el titular de la Oficina de la Presidencia, de la Oficina Particular de la Presidencia, entre otros, asimismo, aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República, en este caso se puede citar como ejemplo el nombramiento que hace el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de los titulares de cada Secretaría que integran el Poder Ejecutivo Federal.

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como

el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

Como se puede apreciar, la presente fracción hace mención a personal que tiene que ver con actividades distintas a las realizadas por el grueso de la masa burocrática, esto es, para ser considerado como personal de confianza, debe realizar actividades de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, únicamente a nivel jefaturas, actividades que a cualquier trabajador no se le encomienda, pues, como ya lo manifesté en líneas anteriores, la cualidad de “confianza” la da la cercanía que se tenga con el superior jerárquico, en el caso concreto, o bien puede ser el mismo Presidente de la República, o bien algún Director de alguna área que sea integrante del Poder Ejecutivo Federal.

Las demás fracciones concernientes al Poder Ejecutivo Federal, son en esencia las mismas características, pues conceden la calidad de trabajador de confianza, a todos aquellos trabajadores que realicen actividades de dirección, vigilancia, manejo de valores, de auditoría, así como a los titulares de las Agencias del Ministerio Público, tanto Federal como del Distrito Federal.

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

Como se aprecia, el artículo 5° de la ley en cuestión, de igual forma, enumera a quiénes se considerarán como trabajadores de confianza, pero ahora dentro del Poder Legislativo Federal, y así se tiene que en este apartado “A” y “B” hace referencia a la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, y como se puede advertir, va desde el Secretario General como titular del máximo órgano, hasta el personal del Servicio de Carrera, en cuanto a la Cámara de Diputados se refiere, va desde el Auditor Superior hasta los Supervisores de las Áreas administrativas y Técnicas, lo cual es evidente, se repiten las características que debe reunir un puesto para ser considerado como trabajador de confianza.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

En cuanto a la Cámara de Senadores, son las mismas características que el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enumera para la Cámara de Diputados en cuanto a los puestos que deben considerarse de confianza, pues en sus incisos que van del inciso a) al g), enumera las características que deben concurrir en los puestos dentro del Poder Legislativo para ser considerados como de confianza.

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

Finalmente, en el Poder Judicial Federal, en la fracción IV, del artículo 5° en comento se enumera a quienes se van a considerar trabajadores de confianza, y empieza desde los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte, hasta los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas de la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación; como se aprecia, no se hace mención a los Ministros de la Suprema Corte en virtud de que los mismos son Servidores Públicos propuestos y ratificados por el Presidente de la República y la Cámara de Senadores, respectivamente.

V.- (Se deroga).

Ahora bien, no obstante la intención del legislador, no es posible definir totalmente las hipótesis que se llegara a presentar en la práctica, y es lo que trataron de hacer al redactar dicho artículo 5°, pues no es posible, que en un solo artículo se pretenda contemplar todos los supuestos de lo que es un trabajador de confianza.

Efectivamente, con todo y esta lista, los legisladores no lograron definir lo que debe ser trabajador de confianza, lo único que lograron es que en la práctica se trate de encontrar, dentro de la lista, una actividad que se asemeje a la realizada por el trabajador.

El legislador, describió las características que deben reunir los trabajadores que cubran puestos de confianza, por consiguiente, los de base son los que no se encuentran descritos en dicho artículo, y efectivamente, así se estableció en el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Para mayor claridad, transcribo dicho artículo:

Artículo 6o.- *Son trabajadores de base:*

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Como se desprende del artículo en comento, la característica principal de los trabajadores de base es que son “inamovibles”, contrario a lo que sucede con los trabajadores de confianza, quienes pueden ser destituidos en cualquier momento por el titular del órgano u organismo en donde labore.

1.2 Trabajo.

Ahora corresponde definir lo que es trabajo, y con esto empezar a acotar el tema de este capítulo, y para esto, me auxiliaré de la Ley Federal del Trabajo, la doctrina, el Diccionario de la Lengua Española, y al final, tratar de dar una opinión al respecto.

1.2.1 Concepto.

La Ley Federal del Trabajo considera conforme a lo dispuesto en su artículo 8º, párrafo segundo, que trabajo es:

“...toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.”

Para el Diccionario de la Lengua Española, el vocablo trabajo significa:

“m. Acción y efecto de trabajar.// 2. Ocupación retribuida.// 6. Esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza.”¹⁹

Ahora bien, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en ninguno de los artículos menciona qué debe entenderse por trabajo.

De las definiciones transcritas, puedo decir que trabajo es toda actividad humana, encaminada a la obtención de bienes o servicios para satisfacer necesidades.

1.3 Responsabilidades de los servidores públicos.

Como antecedente al tema que explicaré, es necesario decir que de acuerdo a los Maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza:

“El Estado, en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de sus actividades, pueden causar daños o perjuicios a los administrados...”²⁰

Efectivamente, como todo ser humano, al realizar cualquier acto, conlleva dos aspectos, el bueno y el malo. Se supone que el ser humano es el animal más inteligente y con mayor capacidad de raciocinio sobre la tierra, y esto quiere decir que antes de llevar a cabo cualquier acto, debió prever los beneficios y consecuencias de su actuar; más aún, cuando el grupo al que pertenece, le ha confiado realizar ciertas actividades para la satisfacción del interés general.

Lo anterior llevado al ámbito de la Administración Pública mexicana, en sus tres niveles, resultaría incoherente que un servidor público, realice actos a su libre albedrío, sin importarle el interés general, y como lo mencioné, más aún cuando la colectividad le ha confiado un cargo en la Administración Pública, como lo es el caso, por ejemplo, de

¹⁹ Real Academia Española, ob.cit. t.II(h-z), pág. 2003.

²⁰ DELGADILLO GIETIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. México, Limusa, 2004. Pág. 159.

los funcionarios electos, y de igual forma, a aquellos que no son electos, pero nombrados por el que fue electo, como es el caso de los secretarios de Estado. De ahí la importancia de estudiar lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos.

Ahora bien, antes de entrar al estudio de las diversas responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, es necesario definir qué es responsabilidad, y así se tiene que, para el Diccionario de la Lengua Española, dicho vocablo significa:

“f. Calidad de responsable.// 5. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.”²¹

De lo transcrito, puedo decir que la responsabilidad es la aptitud que tiene un sujeto para hacer frente de las consecuencias de sus actos.

Ahora bien, para el Maestro Carlos Reynoso Castillo:

“Las responsabilidades en que puede incurrir un trabajador del Estado, son diversas, ya que no se limitan solamente a lo que ya se anotaba en materia laboral, con motivo del incumplimiento de alguna(s) de sus obligaciones o la comisión de algún acto sancionado por la ley, sino que pueden existir otras modalidades extra-laborales”²²

Como se desprende de lo expresado por el Maestro Carlos Reynoso Castillo, efectivamente, los Servidores Públicos pueden incurrir en varios tipos de responsabilidades, tema que más adelante explicaré.

Por su parte, el Maestro Godolfino Humberto Juárez Mejía nos dice que:

²¹Real Academia de la Lengua Española, ob. cit. Pág. 1784

²² REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. 1ª.Edición. México, Porrúa, 1999. Págs. 101 y 102.

“El Título Cuarto de la Constitución Federal reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades penales, civiles y oficiales o públicas (administrativas y políticas)²³

Efectivamente, un Servidor Público puede incurrir en diversos tipos de responsabilidades, tema que en el presente capítulo abordaré.

1.3.1 Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente, y para efectos del presente trabajo, considero importante citar el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor literal siguiente:

TÍTULO CUARTO

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

ARTÍCULO 108.- *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

²³ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 1ª. Edición. México. Porrúa, 2002. Pág. 96

...

Como se advierte, el artículo en comento, sólo enumera a quiénes se va a considerar como servidores públicos, para efectos de responsabilidad, nunca nos define qué es responsabilidad; tampoco la ley reglamentaria, esto es, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, pues en su artículo 5º, define sólo algunos conceptos, pero en ningún apartado, define lo que es responsabilidad.

Entraré a explicar cada una de las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos.

1.3.2 Responsabilidad civil.

La responsabilidad civil es un tipo de la gran gama de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos.

Para el Maestro Alfonso Nava Negrete:

“La responsabilidad civil surge cuando el servidor público, al realizar su actividad, daña o perjudica los bienes o recursos del Estado o de los particulares.”²⁴

De todo el capítulo IV, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo el octavo párrafo del artículo 111, hace referencia a la responsabilidad civil; al respecto, me permito transcribir dicho párrafo:

“Artículo 111. Para proceder penalmente contra los...

“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

²⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso. Ob. Cit. Pág. 253.

Como puede apreciarse, el precepto se refiere al orden civil, lo cual indica que las disposiciones aplicables, van a ser las contenidas en el Código Civil Federal, por ser materia federal la que me ocupa, y así se tiene que de acuerdo al artículo 1910, del ordenamiento citado, quien cause daño a otro, está obligado a repararlo, y con base en el derecho civil, reparar el daño implica el restablecimiento de la situación anterior o el pago de daños y perjuicios.

Principalmente, al hablar de responsabilidad civil, indemnización, se hace alusión al aspecto económico.

De acuerdo a lo dispuesto por el Código Civil Federal, en su artículo 1918, las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones; y de acuerdo al sistema jurídico mexicano, el Estado mexicano es una persona moral, y los servidores públicos, en la mayoría de los casos, son representantes de la persona moral Estado, quienes, en el ejercicio de sus funciones, externalan la voluntad de éste, luego entonces, si uno de sus servidores públicos incurre en responsabilidad, lo lógico es que el Estado sea quien responda por ellos, por ser, como ya lo manifesté, aquéllos representante de este último.

Ahora bien, es importante hacer la precisión, de que actualmente ya no se contempla lo que se le denominó en el Código Civil Federal como responsabilidad civil subsidiaria y la responsabilidad civil solidaria, que dicho sea de paso, a manera de antecedente, en lo referente a la responsabilidad civil subsidiaria, se puede decir que sólo podía hacerse efectiva dicha responsabilidad en contra del Estado, cuando el servidor público directamente responsable no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para responder del daño que hubiera causado; efectivamente, en la responsabilidad civil subsidiaria, la obligación del Estado de responder de los daños ocasionados por alguno de sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, procedía en su contra, sólo si se acreditaba que el servidor público responsable no tuviera bienes o que los que tuviera no fueran suficientes para responder del daño

causado; en tanto que la responsabilidad civil solidaria, radica en que el Estado es igualmente responsable por los daños que causen sus servidores públicos, pues la calidad de solidario implica que tanto se le puede imputar al servidor público la responsabilidad directamente como al Estado, en virtud de que éste último, en la mayoría de las veces, es representado por aquél, luego entonces, no olvidemos que el Estado externa su voluntad a través de sus servidores públicos.

Así, actualmente, la responsabilidad civil objetiva y directa, se encuentra regulada por el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 1927, cuya literalidad es:

Artículo 1927. *El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del presente Código.*

Como se aprecia del artículo transcrito, actualmente ya no se habla de responsabilidad civil subsidiaria y solidaria, sino que ya se permite responsabilizar directamente a los Estados Unidos Mexicanos, y cabe hacer la mención de que el artículo 1927 del Código Civil Federal hasta antes de la reforma publicada el 31 de diciembre de 2004, fecha en que se derogó dicho artículo, tenía el mismo texto que el del actual artículo 1927, pero del Código Civil para el Distrito Federal.

Al respecto, transcribo el artículo 1927 del Código Civil Federal antes de la reforma de diciembre de 2004, cuya literalidad era:

Artículo 1927. El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas.

Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos

Como se puede apreciar, el artículo 1927 del Código Civil Federal, antes de ser derogado, regulaba la responsabilidad civil solidaria y subsidiaria, sin embargo, de los dos Códigos Civiles consultados, sólo lo regula el Código Civil para el Distrito Federal.

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 77 bis, establece:

ARTÍCULO 77-BIS.- *Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.*

Como se puede observar, el artículo transcrito faculta al gobernado a acudir directamente a la dependencia, que forma parte de la estructura del Estado, a reclamar los daños y perjuicios, cuando se pruebe, mediante el procedimiento administrativo disciplinario la responsabilidad del servidor público que los causó; esto tiene un fundamento, y es que en ocasiones, el servidor público, persona física, no cuenta con la capacidad económica para indemnizar al particular los daños y perjuicios causados, de ahí que, el Estado otorga mediante esta Ley de Responsabilidades, una garantía al

gobernado, que es la de poder reclamar daños y perjuicios, y la seguridad de poder cobrarlos.

Por otro lado, tampoco es viable que el Estado sea el único que responda por los errores o negligencia de sus servidores públicos, pues de ser así, se caería en un círculo vicioso de que los servidores públicos prestaran un servicio público a su antojo, sin importarles los daños o perjuicios que ocasionara su negligencia, ya que pensarían: “al fin y al cabo el Estado lo paga.” Es por esto, que el legislador, previendo tal situación, estableció en el mismo artículo 77 bis, un segundo párrafo, el cual establece:

ARTÍCULO 77-BIS.-...

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Como se aprecia, con este segundo párrafo, que el legislador agregó al artículo 77 bis, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, previene al servidor público para que sea cauteloso en sus actos, pues si bien es cierto que el Estado es quien responde en primer término ante los daños que los servidores públicos causen, también lo es que la Ley en comento, faculta al Estado repetir en contra del servidor público que por su negligencia e impericia, haya incurrido en responsabilidad, causando un detrimento patrimonial al Estado.

1.3.3 Responsabilidad administrativa.

Ahora me corresponde explicar lo concerniente a la responsabilidad administrativa, y así tenemos que constitucionalmente, en el artículo 109, fracción III, se establece que habrá sanción administrativa para los servidores públicos que realicen actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones.

De acuerdo a la opinión del Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en cuanto a la responsabilidad administrativa:

“El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.”²⁵

Así, se tiene que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8º, establece cuáles serán las obligaciones que deberá cumplir el Servidor Público, y en caso de incumplirlas, será acreedor a una sanción, previo el procedimiento correspondiente, al respecto, transcribo dicho artículo:

ARTÍCULO 8.- *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo comisión;

La presente fracción es clara al indicarle al servidor público que es su obligación cumplir con el cargo que le fue encomendado, ya sea por elección popular o nombramiento, así como evitar que dicho servicio sea deficiente.

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

²⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª edic. México, Porrúa, 2001. Pág. 41.

En el caso de la presente fracción, es claro que el servidor público tiene la obligación de formular y ejecutar los planes, esto es, que es su obligación llevar a cabo los planes y programas de la dependencia en la que preste sus servicios, y todo ello con base en lo determinado por el manejo de recursos del erario público.

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

La presente fracción, como se advierte, lo que trata de impedir es el desvío de recursos, esto es, que el servidor público que tenga acceso a recursos públicos, debe utilizarlos para los fines a que fueron destinados, y no utilizarlo en acciones que estén fuera de su ramo.

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

Lo que la fracción en comento establece es que el servidor público debe rendir el informe correspondiente respecto de la actividad que le ha sido conferida, así como proporcionar documentación e información que le sean requeridas; normalmente, el superior jerárquico es quien le solicita documentación e información para que a su vez, rinda el informe correspondiente.

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

Básicamente, la presente fracción pretende mantener reservada información que se encuentra bajo custodia de los servidores públicos, o bien, que tiene acceso a la

misma, y ello tiene razón de ser, pues es información, en ocasiones reservada, que no cualquier persona puede tener acceso a ella, pues de ello en ocasiones depende la seguridad nacional, motivo por el cual, el artículo y fracción en comento, obliga al servidor público de que se trate, hacer buen uso de la información a su cargo a la que tiene acceso.

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

La presente fracción impone al servidor público la obligación de observar una buena conducta, así como tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga trato; en este caso, desde luego se refiere al servidor público que tiene trato con personas ajenas a la administración pública, tales como los usuarios que acuden a alguna oficina de la administración pública a realizar diversos trámites, así como el personal que labora en la dependencia de la que se trate, ante ellas, la fracción en comento le obliga a mantener una buena conducta.

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

Es clara la intención de la presente fracción al imponerle al servidor público la obligación de consultar con su superior jerárquico las dudas que le cause ejecutar un acto mediante una orden que ha recibido, pues de lo contrario podría afectarle no sólo a él sino a toda la estructura de la dependencia en la que preste sus servicios.

VIII.-Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

La presente fracción es clara al establecer que un servidor público se encuentra impedido para ejercer un cargo en la administración pública, en virtud de haber concluido su periodo para el cual fue electo, por haber sido cesado; para el caso de la presente fracción, bien puede servir de ejemplo el hecho de que a un servidor público se le haya cesado en sus funciones con alguna de las sanciones que establece la ley respectiva y lejos de acatar dicha decisión, siga ejerciendo su cargo, en este caso se configura el delito de usurpación de funciones.

Y así se puede citar todas y cada una de las fracciones del artículo en comento, sin embargo, considero que con las fracciones que se han transcrito y explicado son más que suficientes para advertir que todo servidor público está obligado a observar determinada conducta, que de llegar a transgredirla, acarrearía una consecuencia, y es cuando se presenta la responsabilidad del servidor público, una responsabilidad que de acuerdo a la gravedad de ésta, es el grado de sanción y el tipo de responsabilidad a que se hará acreedor el servidor público, tal y como lo prevé el segundo párrafo de la fracción XXIV del artículo en comento, cuyo tenor literal es el siguiente:

“XXIV....

“El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”

Como es evidente, el servidor público que actúe en contravención a algunos de los actos precisados en el artículo ya multicitado, se hará acreedor a que se le inicie el

procedimiento correspondiente, imponiéndole una sanción dependiendo de la gravedad en su actuar.

Por otra parte, para el Maestro Alfonso Nava Negrete:

“...la responsabilidad administrativa, nace por faltas a la prestación del empleo o cargo, o por incumplimiento de obligaciones o deberes que previenen la ley burocrática y la Ley de Responsabilidades.”²⁶

Como se advierte, la responsabilidad administrativa, surge cuando el servidor público incumple o contraviene los principios que rigen la función pública, como son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios que debe observar cualquier servidor público en el desempeño de sus actividades dentro de la Administración Pública.

1.3.4 Responsabilidad penal.

Ahora bien, la responsabilidad penal se presenta cuando los servidores públicos contravienen las disposiciones contenidas en el ordenamiento especial, es decir, cuando caigan en los supuestos contemplados en el Código Penal, ya sea en materia local o federal.

Por otra parte, es importante apuntar lo que el Maestro Gabino Eduardo Castrejón García explica en relación con la responsabilidad penal, pues, a decir de él:

“... los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional, gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal en tanto no haya sido declarada su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se

²⁶ NAVA GEGRETE, Alfonso. Ob. Cit. Pág. 252.

trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República.²⁷

A manera de complementar esta explicación, me permito enlistar los delitos que prevé el Código Penal Federal, en su título décimo, el cual lleva por encabezado “Delitos Cometidos por Servidores Públicos.”, y así se tiene que los delitos en que pueden incurrir los Servidores Públicos son:

A.- Ejercicio indebido de servicio público.

Para efectos del presente delito, es necesario hacer notar que el artículo 214 del Código Penal Federal, establece en seis fracciones, las hipótesis en las cuales un servidor público puede incurrir en el presente delito, sin embargo, el objeto del presente trabajo de investigación no pretende ser de carácter penal, considero que bastará precisar los concepto de “ejercicio” e “indebido”, y así se tiene que, para el Diccionario de la Lengua Española:

“Ejercicio: Acción y efecto de ejercer”²⁸

Y a su vez, el vocablo “ejercer” significa:

“Practicar los actos propios de un oficio, facultad o profesión”²⁹

Luego entonces, el ejercicio es el acto que realiza en este caso, el servidor público al desempeñar su funciones como tal.

²⁷ CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo., Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. 2ª edic. México, Cárdenas Velasco Editores, 2004, pág. 176.

²⁸ Real Academia Española, ob.cit. t.I(a-g), pág. 868.

²⁹ Idem.

Ahora bien, lo indebido es lo contrario a lo establecido en una norma, ya sea jurídica, moral o social, en el caso que me ocupa, es jurídica, y así se tiene que el vocablo “indebido”, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, significa:

“Ilícito, injusto y falto de equidad”³⁰

En conclusión, el ejercicio indebido del servicio público, puedo decir que es una conducta mediante la cual el servidor público realiza hechos tendientes a contravenir lo establecido en las normas jurídicas vigentes, valiéndose de la circunstancia de ser servidor público.

B.- Abuso de autoridad.

El abuso de autoridad implica un exceso en el actuar del servidor público, y el artículo 215 del Código Penal Federal lo regula, sin embargo, a efecto de no desviar el tema central del presente trabajo, bastará decir que comete el delito de abuso de autoridad aquél servidor público que se extralimita en la conducta que debe asumir en el ejercicio de sus funciones, contraviniendo las disposiciones que debe observar.

C.- Desaparición forzada de personas.

El artículo 215-A del Código Penal Federal establece lo que debe entenderse por este delito, y así se tiene que:

***Artículo 215-A.-** Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.*

³⁰ Real Academia Española, ob.cit. t.II(h-z), pág. 1265.

Como se puede observar, el artículo en cuestión es muy claro al establecer que este delito se da cuando se oculte el paradero de una persona, independientemente del motivo que originó su detención, pues es sabido que todo acto de autoridad, incluyendo la detención de personas, debe estar fundado y motivado, lo cual se traduce en la legalidad de dicha detención, luego entonces, al practicarse una detención, de ninguna manera se le puede dejar incomunicado al detenido, mucho menos, ocultar su paradero, de ahí que resulta punible el actuar de un servidor público al actuar contrario a lo establecido por la norma aplicable.

D.- Coalición de servidores públicos.

La coalición implica una unión, que de acuerdo al sistema jurídico mexicano, no es prohibido, pues es un derecho que por mandato constitucional le es otorgado a toda persona, sin embargo, en el presente delito, lo que se castiga es la intención de los servidores públicos coaligados, el de evitar el cumplimiento de una norma jurídica o la interrupción del servicio público.

Así, se tiene que el artículo 216 del Código Penal Federal establece:

Artículo 216.- *Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.*

Como se advierte, el artículo en cuestión es muy claro al establecer los derechos que tutela. La realización de la función pública o de la actividad del Estado en cuanto al desarrollo de la Administración Pública, pues al estatuir "...con el fin de impedir o

suspender la administración pública...” se refiere al servicio público, actividad que de ninguna forma puede dejar de prestarse por el Estado.

E.- Uso indebido de atribuciones y facultades.

El presente delito se encuentra establecido en el Código Penal Federal, en su artículo 217, mediante el cual establece las hipótesis en las cuales se puede configurar dicho delito, destacando los hechos llevados a cabo por los servidores públicos en perjuicio de la Administración Pública y del erario federal.

Al respecto el Código Penal Federal, artículo 217, fracción I, expresamente determina lo siguiente:

Artículo 217.- *Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:*

I.- *El servidor público que indebidamente:*

A) *Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;*

B) *Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;*

C) *Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.*

D) *Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.*

Como se desprende de la fracción transcrita, es evidente que el para que se configure el delito de unos indebido de atribuciones en el servidor público, debe excederse en el ejercicio de las facultades que su puesto le confiere, ya que derivado de las atribuciones que tenga, es como se puede determinar qué tipo de delito es en el que puede incurrir.

F.- Concusión.

El delito de concusión señala el artículo 218, en su primer párrafo:

Artículo 218.- *Comete el delito de concusión: el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.*

Ahora bien, para el Diccionario de la Lengua Española, el vocablo *concusión* significa:

“f. Exacción arbitraria hecha por un funcionario público en provecho propio”³¹

De lo anterior se puede concluir que la concusión es el hecho mediante el cual, el servidor público exige, alguna prestación ya sea económica o en especie, en mayor cantidad de la que la ley establece y permite.

³¹ Real Academia Española, ob.cit. t.I(a-g), pág. 615.

G.- Intimidación.

El delito de intimidación se encuentra regulado por el artículo 219 del Código Penal Federal, el cual establece:

“Artículo 219.- Comete el delito de intimidación:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

...”

Ahora bien, para el Diccionario de la Lengua Española, el vocablo *intimidar* significa:

“tr. Causar o infundir miedo”³²

De lo anterior se puede concluir que el delito de intimidación en el sistema jurídico mexicano es el hecho mediante el cual un servidor público amenaza a otra persona cualquiera para que ésta se abstenga de denunciar, formular querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

H.- Ejercicio abusivo de funciones.

³² Real Academia Española, ob.cit. t.II(h-z), pág. 1295.

En lo referente al presente delito, debo mencionar que de igual forma, se encuentra tipificado por el Código Penal Federal, en su artículo 220, y a decir del Maestro Pavón Vasconcelos:

“Este delito, como otros comprendidos en el mismo título, no tiene más razón de ser que la de sancionar actos de corrupción realizados por servidores públicos en demérito de la administración pública y en beneficio económico de aquéllos”³³

Así, el artículo 220 del Código Penal Federal, fracción I literalmente establece:

Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

Como se advierte de la fracción del artículo que he transcrito, el presente delito guarda relación con el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, pues en ambos casos, el servidor público debe extralimitarse en el ejercicio de las facultades que por y con motivo del cargo que desempeña le son conferidas.

I.- Tráfico de influencia.

³³ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Diccionario de Derecho Penal, 2º edic., México, Porrúa, 1999, pág. 409.

Regulado por el artículo 221 del Código Penal Federal, para el Maestro Pavón Vasconcelos dicho delito:

“...pretende sancionar toda clase de conductas, puestas en movimiento por servidores de la administración pública, por sí o por conducto de otro, para obtener la solución favorable de determinados asuntos y así proteger ilícitamente intereses propios o ajenos;...”³⁴

Artículo 221.- *Comete el delito de tráfico de influencia:*

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

De lo anterior, se puede aseverar que el tráfico de influencia es el aprovechamiento del cargo de servidor público con que se ostenta para solucionar favorablemente cuestiones de carácter personal o de un tercero.

³⁴ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Ob. cit. Pág. 986.

J.- Cohecho.

Para el Diccionario de la Lengua Española, el vocablo *cohechar* significa:

“tr. Sobornar, corromper con dádivas al juez, a una persona que intervenga en el juicio o a cualquier funcionario público, para que, contra justicia o derecho, haga o deje de hacer lo que se le pide.”³⁵

Ahora bien, el soborno implica la compra de un favor o un hecho, que en la mayoría de las ocasiones, dicho hecho, es contrario a derecho. Al respecto, el Maestro Pavón Vasconcelos dice:

“... caracterízase por la venta o la pretendida compra de un acto o de un servicio que gratuitamente debe prestar un empleado o funcionario público.”³⁶

Cabe mencionar que el presente delito es regulado por el Código Penal Federal en su artículo 222, que para efectos de la presente explicación, me permito transcribir la fracción I del artículo correspondiente.

Artículo 222.- Cometan el delito de cohecho:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

K.- Peculado.

³⁵ Real Academia Española, ob.cit. t.I(h-z), pág. 582.

³⁶ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Ob. cit. Pág. 193.

De acuerdo al Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, por peculado explica:

“En sentido exclusivamente gramatical,..., hace referencia a la sustracción de caudales del erario público, realizada por aquél a quien está confiada su administración”³⁷

Para el Maestro Pavón Vasconcelos, si bien es cierto que en el delito de peculado

“... se afectan los bienes del Estado o de la administración pública, lo que en realidad lo distingue de otros delitos, en que se causa un daño económico, es fundamentalmente, el interés social en la fiel custodia y administración de los bienes confiados a las personas que desempeñan cargos dentro del Estado...”³⁸

El presente delito se encuentra tipificado y regulado en el Código Penal Federal, en su artículo 223, cuya fracción I se transcribe a continuación:

Artículo 223.- Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

³⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV (P-Z), Pág. 2813.

³⁸ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Ob. cit. Pág. 759.

Finalmente, debo anunciar que el delito de peculado, coloquialmente se le conoce con el nombre de malversación de fondos, hecho que es llevado a cabo por aquellos servidores públicos que tienen acceso a recursos del erario público.

L.- Enriquecimiento ilícito.

El enriquecimiento ilícito comprende el hecho de enriquecer, por virtud de conductas ilícitas y aprovechándose de su puesto. De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, enriquecimiento significa:

“tr. Hacer rica a una persona, comarca, nación, fábrica, industria u otra cosa.”³⁹

Y lo ilícito implica un hecho o una conducta contrario a derecho, de donde se colige que el enriquecimiento ilícito es el hecho mediante el cual, un servidor público incrementa su patrimonio pecuniario de tal manera que existe una discordancia entre ésta y sus emolumentos que percibe como salario.

De igual forma, el artículo 224 del Código Penal Federal, primer párrafo, segunda parte establece:

Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

³⁹ Real Academia Española, ob.cit. t.I(h-z), pág. 923.

Como se evidencia, en el enriquecimiento ilícito, el servidor público no puede acreditar el aumento de su patrimonio, por lo que al suceder dicha circunstancia, se presume que de manera ilícita incrementó dicho patrimonio.

1.3.5 Responsabilidad política

Respecto a la responsabilidad política, de acuerdo a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, fracción I, se tiene que, en cuanto a los sujetos del juicio político:

“... se trata de Servidores Públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los Servidores Públicos podrán incurrir en este tipo de responsabilidad.”⁴⁰

Ahora bien, la fracción I, del artículo 109 constitucional, establece:

“Artículo 109.- ...

“I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

Como es evidente, la fracción transcrita es precisa al establecer que el juicio político, es procedente para aquellos servidores públicos señalados en la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 110, que en el actuar de sus

⁴⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto., Elementos de Derecho Administrativo (Primer curso), 2ª edic. México, Limusa, 2004, pág. 188.

funciones, incurran o cometan actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; ahora bien, a efecto de tener una mejor idea de la fracción en comento, explicaré lo que se entiende por interés público, y así se tiene que en primer lugar, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 7º, establece las conductas de los Servidores Públicos que afectan los intereses públicos, las cuales me permito transcribir a continuación:

“ARTÍCULO 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

...”

Como es de advertirse, las fracciones transcritas no definen lo que debe entenderse por interés público, por lo que a efecto de tener una mejor idea del apartado

en estudio, me permito citar lo que el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano establece como tal, y así se tiene que interés público:

“I. Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”⁴¹

Como se desprende de lo establecido por el Diccionario Jurídico Mexicano, el interés público es un conjunto de necesidades que un grupo de individuos requiere, y que dichas necesidades deben ser garantizadas mediante la intervención del Estado.

De igual forma, el mismo diccionario más adelante establece:

“III. La expresión “utilidad pública” es usada frecuentemente en la legislación mexicana, para significar lo mismo que se denota con el concepto de “interés público”⁴²

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 110, tercer párrafo, establece:

*“Artículo 110.- ...
“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.”*

Es inconcuso que la fracción en comento, sólo recoge dos tipos de sanciones a que pueden hacerse acreedores los servidores públicos, olvidando que existen otro tipo de sanciones, tales como la amonestación, el apercibimiento, la multa, la suspensión, sanciones que se tratarán más adelante en el presente trabajo.

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob.cit. (I – O), pág. 2113.

⁴² Idem.

1.4 Sanciones para funcionarios, derivadas de haber incurrido en responsabilidad.

Existen diversas sanciones a las que se pueden hacer acreedores, aquellos servidores públicos que incurran en responsabilidad, ya sea administrativa, civil, penal o política.

Ahora bien, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 53, establece 6 tipos de sanciones, a saber: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación, sanciones que a continuación trataré de explicar.

Apercibimiento.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omeba:

“En el lenguaje jurídico tiene dos acepciones principales: a) la que hace alusión a una corrección disciplinarias (sic) y b) la que indica una prevención especial, porque se concreta en una advertencia conminatoria, respecto de una sanción también especial...”⁴³

De igual forma, la Maestra María Laura Valletta, en su Diccionario Jurídico nos dice que apercibimiento:

“Se trata de una de las correcciones disciplinarias”⁴⁴

En palabras del Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

⁴³ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I-A. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1968. Pág. 720.

⁴⁴ VALLETTA, María Laura. Diccionario Jurídico. Valleta ediciones, Buenos Aires, 2004. Pág. 63.

“De la disposición transcrita podemos derivar que el apercibimiento es una llamada de atención, a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer”⁴⁵

Como lo establece de manera clara el Maestro Delgadillo, la infracción ya fue cometida por el servidor público, y el apercibimiento se realiza para el efecto de que no vuelva a cometer dicha infracción.

Citando al Maestro Juan Francisco Arroyo Herrera, nos dice que:

“Como se ve el apercibimiento es esencialmente preventivo...”⁴⁶

En lo concerniente a la calidad de la sanción, en privada o pública, se trata de dar a conocer a la opinión pública la infracción y sanción cometidos por determinado servidor público, corrobora lo anterior con lo expuesto por el Maestro Delgadillo Gutiérrez al decir:

“En principio, todas las amonestaciones y apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el relativo al procedimiento sancionador, en el Registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado...”⁴⁷

De lo transcrito, puedo deducir que el carácter de privado en el apercibimiento radica en el hecho de que lo resuelto por la autoridad correspondiente en algún procedimiento en contra de un servidor público, sólo consta en el expediente que para tal efecto se lleve en la dependencia respectiva, así como en el expediente del propio

⁴⁵ DELGADILLO GUETÉRRSEZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ob. Cit. Pág. 124.

⁴⁶ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 4ª. Edición. México, Porrúa, 2004. Pág. 35.

⁴⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ob. cit. Pág. 22.

servidor público sancionado, es decir, dicha sanción no se da a conocer a los gobernado por los diversos medios de comunicación y difusión.

En lo que respecta al carácter de público, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez manifiesta:

“Cuando el apercibimiento o la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión...”⁴⁸

De lo expresado por el Maestro Delgadillo Gutiérrez, se desprende que la calidad de público en el apercibimiento radica en el hecho de que pueda darse a conocer a la opinión pública la sanción que ha recibido determinado servidor público, para lo cual se puede utilizar el medio de comunicación más idóneo como los que menciona el Maestro Delgadillo.

Finalmente, es de hacer la aclaración de que en el ámbito penal, así como en el ámbito administrativo, el vocablo “apercibimiento” tienen un significado diverso, tal y como lo definen las obras consultadas.

Amonestación:

Como en el caso del apercibimiento, la amonestación no se encuentra definida por la ley respectiva, por lo que ante tal omisión, deberé acudir de nueva cuenta al Código Penal Federal, que en su artículo 42 establece:

⁴⁸ DELGADILLO GUETIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. Pág. 127

“Artículo 42. La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

“Esta amonestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez.”

Como se desprende de lo transcrito, de manera análoga, puedo decir que la amonestación es la advertencia que la autoridad correspondiente en materia administrativa, dirige al servidor público que ha infringido la norma correspondiente; por otra parte, es de hacer notar también que dicha sanción se realiza, como lo establece el artículo en comento, cuando la infracción ya ha sido cometida.

En la amonestación, la infracción ya fue cometida por el sujeto, tal y como lo manifiesta el Maestro Juan Francisco Arroyo:

“La amonestación, como señala el maestro Francisco González de la Vega (Código Penal Comentado, Editorial Porrúa, México, 1974). Es post factum, se aplica una vez que el acto u omisión fue cometido”⁴⁹

En esencia, ambos tratadistas coinciden en el hecho de que la comisión del ilícito o falta ya fue cometida, luego entonces, en lo personal considero que si la falta ya fue cometida, la sanción forzosamente debe revestir una sanción y no como lo manifiesta el Maestro Delgadillo Gutiérrez en el sentido de que ésta, la amonestación, no es una sanción en sentido estricto.

Ahora bien, en lo concerniente a la calidad de privado o público, basta con decir que es el mismo sistema que se siguió para el caso del apercibimiento.

⁴⁹ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 4ª. Edición. México, Porrúa, 2004, pág. 35.

Sanción económica.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, define la palabra “sanción” como:

“...3. Pena que la ley establece para el que la infringe.”⁵⁰

A su vez, el mismo diccionario define el vocablo “pena” como:

“f. Castigo impuesto por autoridad legítima al que ha cometido un delito o falta”⁵¹

Derivado de lo anterior, puedo concluir que la sanción es el castigo que el Estado impone al sujeto, en el caso que nos ocupa, servidor público por haber trasgredido una norma en perjuicio del interés público; lo económico, considero es claro que se trata de dinero, por lo que la sanción económica es el acto mediante el cual el servidor público eroga de su patrimonio una cantidad determinada en dinero a efecto de cubrir la cuota que por concepto de sanción el Estado le impuso, y dicha cantidad de dinero va a las arcas del Estado.

Como se advierte, la multa se refleja en el menoscabo del patrimonio económico del servidor público, debido a la comisión de una falta, dicha sanción debe aplicarse tomando en cuenta, entre otras circunstancias, la gravedad de la falta cometida, así como el monto de lo que dicho servidor percibe, pues así lo establece el artículo 54, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁵⁰ Real Academia Española, ob.cit. t.II(h-z), pág. 1839.

⁵¹ Real Academia Española, ob.cit. t.II(h-z), pág. 1565.

Suspensión.

La suspensión se caracteriza por separar del cargo al servidor público, que de acuerdo con el Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, se tiene que:

“... la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta”⁵²

Como se desprende de lo transcrito, la suspensión se caracteriza por ser temporal, pues de lo contrario, no se puede hablar de suspensión definitiva, porque entonces, se estaría no ante una suspensión sino ante una inhabilitación o destitución.

Inhabilitación.

Para el Diccionario de la Lengua Española, la inhabilitación es:

“2. Der. Pena o castigo que priva de algunos derechos.”⁵³

Por su parte, el Diccionario Jurídico Espasa, establece que:

⁵² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª. Edición, México, Porrúa. 2005. Pág. 127.

⁵³ Real Academia de la Lengua Española. Ob. Cit. Tomo II (h-z). Pág. 1277.

“La inhabilitación como tal puede entenderse como pena restrictiva de derechos, es decir, imposibilidad de ejercer u obtener cargos públicos o de ejercitar derechos civiles o políticos, considerándose ésta, bajo dos vertientes perfectamente diferenciadas...”⁵⁴

Por su parte, el Maestro Alberto Gándara Ruiz Esparza, habla de inhabilitación temporal, y así, nos dice que:

“La inhabilitación, implica la imposibilidad del servidor público sancionado para ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en la resolución”⁵⁵

Por otra parte, debo precisar que de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 13, establece que se puede imponer inhabilitación al servidor público de uno hasta veinte años, dependiendo de la gravedad de la falta cometida, y de igual forma, el mismo artículo establece que para que una persona pueda volver a desempeñar un cargo en el servicio público, es necesario que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

Al respecto, me permito transcribir la parte correspondiente del artículo mencionado, cuya literalidad es:

“ARTÍCULO 13.- *Las sanciones por falta administrativa consistirán*

en:

“I.- ...

“V.- ...

⁵⁴ Diccionario Jurídico Espasa. Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1998. Pág. 519.

⁵⁵ RUIZ ESPARZA, Alberto Gándara. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México. Porrúa, 2007. Pág. 17.

“Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Como se aprecia de la fracción transcrita, el tiempo máximo para que un servidor público quede inhabilitado, siempre y cuando, la falta haya redituado económicamente en beneficio propio del servidor público, es de 20 años, porque en algunas ocasiones pueden concurrir diversos tipos de responsabilidad en un solo servidor público, situación que implica diferentes sanciones, dependiendo de la materia de que se trate.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 13, penúltimo párrafo, establece:

“Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.”

Como se aprecia de la fracción transcrita, la propia ley, permite el reingreso de la persona al servicio público, siempre y cuando, el titular de la dependencia o entidad, comunique de manera razonada y justificada a la Secretaría, en este caso, a la Secretaría de la Función Pública, de tal circunstancia.

1.5 Jefe o superior.

1.5.1 Concepto.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la acepción “jefe” significa:

“Superior o cabeza de un cuerpo u oficio”⁵⁶

Y a su vez, en el mismo diccionario, la acepción “superior, ra” significa:

“Persona que manda, gobierna o dirige una congregación o comunidad, principalmente religiosa.”⁵⁷

Por otra parte, me permito citar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la noción de superior jerárquico de un servidor público de una dependencia del Estado de Jalisco, mismo que a continuación transcribo:

Registro No. 178870, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Marzo de 2005, Página: 1243, Tesis: III.2o.T.145 L, Tesis Aislada, Materia(s): laboral

SUPERIOR JERÁRQUICO DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN UNA DEPENDENCIA DEL ESTADO DE JALISCO. SU CONCEPTO.

Por superior jerárquico de un servidor público en una dependencia del Estado de Jalisco, debe entenderse toda persona que en ella ejerza ascendencia sobre el operario, esto es, todo funcionario que tenga facultades para girar órdenes a ese servidor y a quien este último tiene un deber correlativo de obediencia, interpretándose el

⁵⁶ Real Academia Española, ob.cit. t.II(h-z), pág. 1202.

⁵⁷ Idem. Pág. 1920.

término "superior jerárquico" como toda persona que esté en el escalafón o línea de mando sobre el empleado, desde su inmediato superior hasta el titular de la dependencia pública, porque a todos ellos debe o está obligado a obedecer en lo relativo al trabajo, por lo que las decisiones de cualquiera de ellos obligan a la dependencia-patrón en lo concerniente a la relación laboral; consecuentemente, el "superior jerárquico" de un empleado público del Estado de Jalisco no es exclusivamente el titular de la dependencia, ya que éste sólo es el de más alta jerarquía, pero no el único.

Como puede advertirse, la noción de jefe o superior implica como característica el don de mando, esto es, que el jefe o superior tiene bajo su responsabilidad a más de una persona, y que ejerce en ellas una actitud de ordenar, y como lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos subordinados, tienen el deber de obedecer a aquella persona que actúa como jefe o superior de ellos.

1.5.2 Características.

Como característica de un superior o jefe se pueden establecer las siguientes:

A.- Tiene bajo su control y vigilancia a más de una persona.

Como suele ser, cuando una persona se encuentra en el papel de jefe o superior, siempre tiene más responsabilidad, de lo contrario, carecería de sentido ser jefe o superior, pues no se podría ser jefe o superior de nada, de ahí que siempre debe tener bajo su mando a más de una persona, a las cuales coordina para llevar a cabo las tareas encomendadas u objetivos fijados.

B.- Ejerce hacia las personas bajo su mando, autoridad.

Resulta obvio que cuando se tiene bajo mando a más de una persona es porque están bajo la supervisión o bajo las órdenes de dicho jefe o superior, por lo que, en el caso de la Administración Pública, dicho superior o jefe, ejerce autoridad hacia las personas que tiene bajo su mando, que comúnmente se les denomina subordinados.

1.6 Relación laboral.

1.6.1 Concepto.

De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970, en su artículo 20:

“ Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.”

De lo transcrito puedo decir que la relación de trabajo o relación laboral es la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, sea física o moral, mediante la retribución de un salario, relación que surge con base en un acuerdo de voluntades.

1.6.2 Naturaleza jurídica.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la relación laboral, desde mi punto de vista, considero es un acuerdo de voluntades, mismo que puede dar como resultado la existencia de un contrato, luego entonces cuando una persona accede a prestar un servicio personal subordinado, hay consentimiento tácito, y aunque no haya contrato por escrito de por medio, sin lugar a dudas que el acuerdo de voluntades se considera

como contrato, y basta con revisar lo que establece el Código Civil Federal en su artículo 1792 y 1793, los cuales me permito transcribir a continuación:

ARTÍCULO 1792. *Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.*

ARTÍCULO 1793. *Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.*

1.6.3 Características.

Respecto a las características de una relación laboral y de lo transcrito, puedo deducir las siguientes:

A.- Intervienen dos o más personas.

B.- Al menos una de las personas que intervienen, presta un trabajo personal subordinado.

C.- Hay de por medio, una contraprestación, como remuneración.

D.- Existe un acuerdo de voluntades.

1.7 Administración pública.

Ahora me corresponde definir lo que es la Administración Pública, pues, es dentro de ésta donde se ubica el tema de estudio que me propongo analizar.

1.7.1 Concepto.

El Maestro Jorge Olivera Toro, en su libro titulado Manual de Derecho Administrativo, cita la definición que da el Maestro Andrés Serra Rojas de lo que es la Administración Pública, y así dice que Administración Pública:

“Es el conjunto de medios de acción, sean directo o indirectos, sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la Nación”⁵⁸

Para el Maestro Antonio González Camacho, la Administración Pública

“Es la forma en que el Estado se organiza para llevar a cabo su función administrativa, de una manera directa, a través de la Administración Pública Federal Centralizada, y de una manera indirecta, a través de la Administración Pública Federal Paraestatal”⁵⁹

1.8 Servicio público.

El servicio público es otro concepto que tiene ingerencia en el tema de estudio que me ocupa, por lo que es el siguiente punto que trataré de explicar.

1.8.1 Concepto.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en su libro titulado Derecho Administrativo, primer y segundo cursos, no da una definición propia de lo que es el servicio público,

⁵⁸ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª edic., México, Porrúa, 1997, pág. 23.

⁵⁹ GONZÁLEZ CAMACHO, Antonio. Apuntes tomados de su clase de Derecho Administrativo I.

sin embargo, cita dos definiciones de otros tratadistas, de los cuales me permito citar uno de ellos, que corresponde a la definición dada por el Maestro Andrés Serra Rojas, y nos dice que:

“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 propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”⁶⁰

Por otra parte, me permito citar el criterio que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a lo que se debe entender por servicio público:

Registro No. 177794, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Página: 1538, Tesis: XV.4o.8 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS.

Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida

⁶⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, 1er. y 2º cursos, 4ª edic. México, Oxford, 2004, pág. 297.

por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.

Para una mejor comprensión, explicaré en qué consiste cada una de las características del servicio público que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece, y a así se tiene que:

1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, la cual consiste en el acto de otorgar por parte del Estado, es decir, al ser una actividad prestacional, conlleva un acto de ofrecer a alguien. En este caso, el Estado es quien debe ofrecer y prestar el servicio público.

2. *Esta actividad es asumida por el Estado pública de manera expresa y concreta*, lo cual se traduce en la necesidad de que dicho servicio público debe ser prestado u otorgado por el Estado, y en el caso de que algún particular preste algún servicio público, debe ser con la aprobación y supervisión del Estado, de lo contrario no se podría considerar dicha actividad como servicio público.

3. *La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta*, es decir, el Estado puede prestar directamente el servicio público, sin embargo, debido a la demanda de dichos servicios por parte de la población, en ocasiones no le es suficiente su estructura administrativa para prestar eficientemente un servicio público, motivo por el cual, realiza concesiones respecto de determinados servicios públicos, lo cual se traduce en la prestación de servicios públicos pero de manera indirecta, pues es a través de las concesiones a los particulares que se lleva a cabo la prestación de determinado servicio público, ya que no debe perderse de vista que no todas las actividades son susceptibles de concesión, tales como las actividades sobre áreas estratégicas.

4. *El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general*, es decir, un servicio público se caracteriza por estar dirigido a la mayoría de la población y no se concreta únicamente a determinado grupo social, ya que la importancia de un servicio público radica en que la mayor parte de una sociedad pueda ser partícipe o beneficiario de dicho servicio público, motivo por el cual siempre debe satisfacer el interés general.

5. *El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública*; efectivamente, un servicio público debe ser prestado por el Estado o por los particulares de manera general, sistemática e ininterrumpida, pues de lo contrario, no sería un servicio público, y tan debe ser prestado de manera ininterrumpida que, en ocasiones cuando existe una

suspensión de actividades por parte de los trabajadores que laboran en determinada dependencia, el Estado tiene la facultad de intervenir con el objeto de seguir prestando el servicio público correspondiente, que como fundamento hace valer la figura de la “requisa”

CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2.1 La Administración Pública Federal.

En el presente capítulo, me corresponde explicar el panorama general de lo que es la Administración Pública en los Estados Unidos Mexicanos.

2.1.1 Concepto.

En el capítulo que precede, ya dejé precisado el concepto de lo que es la administración pública, sólo basta con recordar que en lo personal, me parece muy entendible la definición que el Maestro Antonio González Camacho maneja, y para precisar mejor, me permito reproducirla a continuación:

“Administración Pública es la forma en que el Estado se organiza para llevar a cabo su función administrativa, de una manera directa, a través de la Administración Pública Federal Centralizada, y de una manera indirecta, a través de la Administración Pública Federal Paraestatal”⁶¹

2.1.2 Naturaleza jurídica.

Respecto a la naturaleza jurídica, basta con decir que se trata de la forma en que se organiza la Administración Pública, ya sea en el ámbito federal, estatal o en el municipal.

⁶¹ GONZÁLEZ CAMACHO, Antonio. Apuntes tomados de su clase de Derecho Administrativo I.

2.2 Administración y función pública.

Antes de establecer la relación que existe entre estos dos conceptos, es necesario determinar qué es la función pública, y así se tiene que para el Maestro Narciso Sánchez Gómez:

“En un sentido general, la función pública es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado, ..”⁶²

De lo anterior concluyo que la función pública es la actividad que desempeñan los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones en los tres órganos federales.

Luego entonces si la función pública es la actividad que desempeñan los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones en los tres poderes federales, la administración pública, esto es, la actividad que se realiza dentro de la administración pública federal es una parte de la función pública, en otras palabras, la administración pública es la especie y la función pública, el género.

2.3 La Administración Pública y el servicio público.

De acuerdo al concepto de servicio público que cité en el capítulo que antecede, puedo decir que la administración pública tiene como finalidad satisfacer el interés público, y el servicio público es una actividad que el Estado realiza para satisfacer necesidades generales y colectivas.

Efectivamente, tal y como lo expresa el maestro Roberto Baez Martínez:

⁶² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo, 2ª edic., México, Porrúa, 2000, pág. 377.

“He afirmado que el Estado satisface las necesidades de la colectividad por medio de los servicios públicos, de forma directa e indirecta

“La forma directa es la regla general, en tanto que la forma indirecta es la excepción; ahora bien, esta última forma surge en virtud de la figura jurídica de la concesión”⁶³

En virtud de lo anterior, es que efectivamente, el Estado presta los servicios públicos, ya sea a través de los organismos que el mismo crea, o bien, a través de particulares mediante la concesión, temas que más adelante abordaré.

2.4 Estructura de la Administración Pública Federal.

Corresponde ahora determinar de qué manera se encuentra estructurada la Administración Pública Federal, y así, se tiene que ésta está conformada por la Administración Pública Federal Centralizada y la Administración Pública Federal Paraestatal.

2.4.1 Administración Pública Federal Centralizada.

Para el Maestro Narciso Sánchez Gómez:

“La centralización administrativa, es aquella forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la

⁶³ BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. 2ª. Edición. México, Trillas, 1997. Pág. 316.

persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas.”⁶⁴

Para el Maestro Fernández Ruiz:

“La centralización es una forma organizacional que se emplea tanto en el ámbito político como en la esfera administrativa del Estado, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público.”⁶⁵

Por su parte, el Maestro Jacinto Faya Viesca nos dice que:

“La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión...”⁶⁶

De las opiniones transcritas, puedo deducir que la centralización administrativa es una forma en que el Estado se organiza para realizar sus fines, tareas, tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad; esta forma de organización, además, implica una jerarquización, en donde en la cúspide se encuentra el Presidente de la República.

Corresponde ahora, explicar quiénes integran la Administración Pública Federal Centralizada, y así, se tiene que dentro de ésta se encuentran:

- a) Presidencia de la República.
- b) Secretarías de Estado.
- c) Consejería Jurídica.
- d) Procuraduría General de la República.
- e) Departamentos Administrativos.

⁶⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Ob.cit. pág. 144.

⁶⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública, México, Porrúa, 2006, pág. 280.

⁶⁶ FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal (La Nueva Estructura) 2ª. Edición. México, Porrúa, 1983. Pág. 43.

A continuación, trataré de explicar cada uno de las entidades que integran la Administración Pública Federal Centralizada.

2.4.1.1 Presidencia de la República.

La Presidencia de la República es el lugar donde despacha el Presidente de la República Mexicana.

De acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 80, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”

De lo anterior, se advierte que la Presidencia de la República tiene un titular que es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es electo mediante sufragio universal y de forma directa, conforme a las bases previamente establecidas por las leyes respectivas.

2.4.1.2 Secretarías de Estado.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el vocablo Secretaría significa:

“f. 3. Sección de un organismo, institución, empresa, etc, ocupada de las tareas administrativas.”⁶⁷

Para el maestro Alfonso Nava Negrete, las secretarías de Estado son órganos administrativos que dependen del Presidente de la República.⁶⁸

⁶⁷ Real Academia Española, ob.cit. t.II(h-z), pág. 1853.

Con base en lo anterior, puedo decir que las secretarías de Estado son aquellas unidades administrativas cuyos titulares dependen directamente del Presidente de la República, y que tienen como función, auxiliar al titular de Ejecutivo Federal en el ejercicio de la administración pública.

Por otra parte, debo mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26, enumera las dependencias, es decir, secretarías de Estado, con las que el Presidente de la República contará para el despacho de los asuntos, y así se tiene que dicho artículo establece:

Artículo 26.- *Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:*

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

⁶⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. Ob. Cit. Pág. 168.

Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

2.4.1.3 Consejería jurídica.

Esta Consejería Jurídica fue creada en el sexenio del Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, y con la creación de dicha dependencia, se pretendió que eliminaran a la Procuraduría General de la República de la lista de dependencias que auxilian al titular del Ejecutivo Federal en el despacho de los asuntos.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es la dependencia responsable de revisar y validar los decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se sometan a consideración del Presidente de la República, así como los proyectos de iniciativas de ley que el Titular del Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión, cuidando que estos, en su contenido y forma, están apegados a la Constitución y las Leyes que de ella emanen. Representar al Presidente de la República cuando este así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales previstas en el artículo 105 constitucional, así como en todos aquellos juicios en que el Titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter.

Lo anterior, encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyas primeras cuatro fracciones son del tenor literal siguiente:

Artículo 43.- *A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:*

I.- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;

II.- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

III.- Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;

IV.- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;

V.- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

...

Como de desprende de las fracciones transcritas, la labor del Consejero Jurídico, consiste primordialmente en asesorar al Presidente de la República en materia jurídica.

Ahora bien, de acuerdo al Maestro Ernesto Gutiérrez y González:

“Se trata de una oficina, que está directamente al lado del presidente, para resolverle, según ellos, las dudas jurídicas que tenga éste, y orientarlo en todas las cuestiones de formulación de proyectos de leyes,...”⁶⁹

Como puede advertirse, el consejero jurídico es el asesor, solamente en materia jurídica, del Presidente de la República.

⁶⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, ob.cit. pág. 463.

2.4.1.4 Procuraduría General de la República.

En cuanto a la Procuraduría General de la República, debo precisar que hasta antes de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre de 1994⁷⁰, se encontraba contemplada en ésta, como una dependencia más, integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, sin embargo, como lo dije, debido a la reforma mencionada, fue eliminada de dicha ley, sin embargo, a los legisladores se les olvidó que la Procuraduría General de la República cuenta con una Ley Orgánica, y que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 1º, la Procuraduría General de la República se encuentra en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal; a mayor abundamiento, me permito transcribir dicho artículo:

***Artículo 1.-** Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables.*

La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ...

Como se advierte, aún se contempla a la Procuraduría General de la República, en su Ley Orgánica, como dependencia dentro del Poder Ejecutivo Federal, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya no se contempla, en su lugar fue creada la Consejería del Ejecutivo Federal.

Es de mencionarse, de igual manera, que de hecho y de derecho, el Presidente de la República es quien nombra y remueve al titular de dicha Procuraduría, es decir, al Procurador General de la República o abogado de la nación.

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994.

A manera de conclusión a este punto, es de mencionarse que el fundamento jurídico mediante el cual la Procuraduría General de la República que funge como Ministerio Público de la Federación, pueda ejercer entre otras atribuciones, el de la investigación de los delitos federales, solicitar órdenes de aprehensión, se encuentra en el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

De igual forma, para poder intervenir en las controversias constitucionales, así como en las acciones de inconstitucionalidad, tiene su fundamento jurídico en el artículo 6º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

2.4.1.5 Departamentos Administrativos.

Actualmente, los departamentos administrativos ya no existen, por lo tanto, ya no se encuentran contemplados dentro de la estructura de la Administración Pública, sin embargo, considero importante tocar el tema, toda vez que dichos departamentos alguna vez formaron parte de la Administración Pública Federal Centralizada, y así se tiene que, los departamentos administrativos de acuerdo al Maestro Miguel Acosta Romero:

“... se encargarían fundamentalmente de cuestiones técnicas, de la administración de servicios públicos especializados...”⁷¹

Sigue diciendo el Maestro Acosta Romero:

“... El Jefe de Departamento debía considerarse,..., como funcionario administrativo y técnico encargado de un servicio público, apartado de la política”⁷²

⁷¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 2º edic. México, Porrúa, 1998. pág. 164

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. Pág. 165.

Ahora bien, el Maestro Miguel Acosta Romero, en su obra titulada Teoría General del Derecho Administrativo, en una nota de pie de página expresa:

“... Fueron ellos (Los Constituyente de 1917) quienes promovieron la creación de los Departamentos Administrativos como instituciones distintas a las Secretarías de Estado para auxiliar técnica y administrativamente al titular del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones”⁷³

A mayor abundamiento, es importante señalar que los Jefes de Departamento Administrativo no tenían la obligación de informar ante la Cámara de Diputados, el estado que guardaba la administración del Departamento Administrativo correspondiente, tal y como sucede con los Secretarios de Estado, pues aquellos dependían directamente del Presidente de la República, y era a éste a quien le rendían cuentas.

Por otra parte, el último Departamento Administrativo que existió, fue el Departamento del Distrito Federal, cuando el encargado de la Administración Pública de dicha entidad federativa, era denominado Regente de la Ciudad de México, mismo que era nombrado por el Presidente de la República.

2.4.2 Administración Pública Federal Paraestatal.

Corresponde ahora, explicar lo que es la Administración Pública Federal Paraestatal, misma que forma parte de la Administración Pública Federal, y así se tiene que, de acuerdo al artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece cómo se encuentra integrada dicha administración; efectivamente el artículo 3º mencionado es del tenor literal siguiente:

⁷³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso) 17ª. Edición. México, Porrúa, 2004. Pág. 397.

Artículo 3o.- *El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

Del artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mencionado se puede concluir que, la Administración Pública Federal Paraestatal se encuentra integrada por:

- a.- Organismos Descentralizados.
- b.- Empresas de Participación Estatal.
- c.- Instituciones Nacionales de Crédito.
- d.- Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito.
- e.- Instituciones Nacionales de Seguros.
- f.- Instituciones Nacionales de Fianzas.
- g.- Fideicomisos Públicos.

Del presente apartado, me parece oportuno hacer la aclaración en el sentido de que, no hay que confundirse por la forma en que se encuentra redactada la fracción II, del artículo 3º comentado, ya que, tal y como se encuentra actualmente redactada dicha fracción, pareciera que a simple vista, hace referencia a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas como una sola entidad, siendo que son dos entidades distintas, sólo que por cuestiones de redacción, se puede llegar a confundir.

2.4.2.1 Organismos descentralizados.

Antes de entrar a explicar cada uno de los organismos descentralizados, es necesario saber qué es la descentralización, y así, me permito citar los conceptos que dan algunos doctrinarios; para el Maestro Narciso Sánchez Gómez, la descentralización:

“...es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público.”⁷⁴

El Maestro Jorge Fernández Ruiz, considera la descentralización:

“...como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.”⁷⁵

La descentralización es una forma en que el Estado se organiza para llevar a cabo sus funciones administrativas, pero fuera de él, esto es, fuera del Poder Ejecutivo Federal; en otras palabras, el Estado en ocasiones no puede llevar a cabo todas las actividades para satisfacer las necesidades de la colectividad, entonces crea a los organismos descentralizados, con el objeto de que le ayuden a prestar servicios públicos.

Así, el Maestro Ramón Martín Mateo nos dice que:

⁷⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Ob.cit. pág. 204.

⁷⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Ob.cit. pág. 485,486.

“... La descentralización es, pues, una solución organizatoria que pretende, en primer lugar, una mayor eficacia en el desempeño de las funciones administrativas.”⁷⁶

Por otra parte, es importante mencionar lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece lo que son los organismos descentralizados, y así se tiene que en el artículo 45 de la ley mencionada, literalmente establece:

Artículo 45.- *Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.*

Como es de advertirse, los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o en su defecto por decreto del Presidente de la República, y cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En otras palabras, son organismos creados con el fin de ayudar a los Estados Unidos Mexicanos a la prestación de servicios públicos, sin embargo, es de destacar que, aunque forman parte de la administración pública, se rigen por sus propias normas, no teniendo intervención el Presidente de la República.

2.4.2.2 Empresas de participación estatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 3º, establece quiénes auxiliarán al Presidente de la República en el despacho de sus actividades. El artículo 46 de la ley en comento, establece cuáles son consideradas empresas de participación estatal.

⁷⁶ MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. 17ª. Edición. Madrid, Trivium, S.A., 1995. Pág. 161.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 3º, fracción II establece:

Artículo 3o.- *El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:*

I...

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y...

Ahora bien, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece quiénes son empresas de participación estatal mayoritaria, así, dicho artículo es del tenor literal siguiente:

Artículo 46.- *Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:*

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

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

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

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

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

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 la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Como es de advertirse, de lo transcrito se puede concluir que una empresa de participación estatal, es aquella entidad en donde el Estado tiene una ingerencia mayor, tanto en el capital como en la toma de decisiones.

2.4.2.3 Instituciones Nacionales de Crédito.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 46, fracción I, las Instituciones Nacionales de Crédito, son una empresa de participación estatal mayoritaria, dicho artículo es del tenor literal siguiente:

Artículo 46.- *Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:*

I.- *Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;*

Por su parte, el Maestro Miguel Acosta Romero refiere que:

“Las Instituciones Nacionales de Crédito, desde este punto e(sic) vista tan genérico, pudieran conceptuarse como empresas públicas, pero su estructura jurídica es la de una sociedad mercantil, ya que por disposición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares deben adoptar ese tipo de organización”⁷⁷

Debo hacer la aclaración de que, en la cita que el Maestro Miguel Acosta Romero refiere en su obra consultada, señala que, la idea que transcribo, encuentra su fundamento en los artículos 1º y 8º de la Ley General de Instituciones de Crédito y

⁷⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. 9ª. Edic. México, Porrúa, 2003. Pág. 850.

Organizaciones Auxiliares, misma que fue abrogada en el año de 1994, tal y como lo refiere el Maestro Miguel Acosta Romero.

Por otra parte, sigue manifestando el Maestro Miguel Acosta Romero:

“Históricamente las Instituciones Nacionales de Crédito en su origen fueron consideradas como empresas de participación estatal mayoritaria, por la antigua y ya abrogada Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;...”⁷⁸

De igual forma, el Maestro Miguel Acosta Romero manifiesta que:

“La nueva Ley de Instituciones de Crédito no califica ya a las sociedades de Banca de desarrollo como entidades de derecho público y regula la operación tanto de los bancos privados como de los de desarrollo en forma unitaria, es decir, por preceptos aplicables a las dos especies de bancos, sin embargo, el artículo 30 de la mencionada ley se concreta a decir que son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito”⁷⁹

Efectivamente, la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 30 literalmente establece:

Artículo 30.- Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades

⁷⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. 9ª. Edic. México, Porrúa, 2003. Pág. 854.

⁷⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. Pág. 890.

nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley.

Por otra parte, el artículo 32, segundo párrafo de la ley en comento establece:

Artículo 32.- ...

Estos títulos se denominarán certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el treinta y cuatro por ciento restante.

Como se desprende de lo transcrito, las Instituciones Nacionales de Crédito, son sociedades en las que el Estado detenta la mayor parte del capital, de donde se colige que, son sociedades de Estado.

Finalmente, debo hacer la precisión en el sentido de que actualmente existen pocas instituciones nacionales de crédito, tales como:

1. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi).
2. Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)
3. Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)
4. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras).
5. Banco Nacional del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada (Banjército).
6. Financiera Nacional Azucarera (Fina).
7. Nacional Financiera (Nafin)
8. Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

2.4.2.4 Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito.

De acuerdo con el Maestro Jesús de la Fuente Rodríguez:

“Las organizaciones auxiliares del crédito son intermediarios no bancarios, constituidas como sociedades anónimas, a los que las autoridades (SHCP y CNBV en el caso de las uniones de crédito), autorizan discrecionalmente para que coadyuven al desarrollo de la actividad crediticia , representando un complemento de esta actividad en forma especializada”⁸⁰

Por otra parte, es necesario precisar que estas Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito se encuentran reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.

Dicha ley, en su artículo 3° establece quiénes se consideran organizaciones auxiliares de crédito; a continuación transcribo dicho artículo:

Artículo 3.- Se consideran organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

I. Almacenes generales de depósito;

II. (Se deroga).

III. (Se deroga).

IV. Uniones de crédito;

V. (Se deroga). y

VI. Las demás que otras leyes consideren como tales.

⁸⁰ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tomo II. Porrúa, México, 2002. Pág. 986.

Como nota aclaratoria, debo mencionar que las fracciones II y V, estarán vigentes sólo hasta el 17 de julio del año 2013, pues a partir del día 18 del mismo mes y año quedarán derogadas.

2.4.2.5 Instituciones Nacionales de Seguros.

De acuerdo al Maestro Jesús de la Fuente Rodríguez:

“Las Instituciones de Seguros son aquellas sociedades anónimas de capital fijo o variable, autorizadas por la SHCP, para obligarse mediante el pago de una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato”⁸¹

De acuerdo al Maestro Ernesto Gutiérrez y González, la materia de seguros actualmente corresponde al ámbito mercantil y administrativo, y así nos dice que::

“...algunos años atrás, era absolutamente civil y se regulaba precisamente en el Código Civil, como un contrato más de los que lícitamente podrían celebrar los particulares.”⁸²

Ya en materia mercantil, el Maestro Castrillón y Luna define el contrato de seguro como:

“...aquél por virtud del cual una institución debidamente autorizada por el Gobierno Federal y organizada para tal efecto se obliga mediante el pago de una cantidad denominada prima, a cubrir un riesgo y en su caso, a resarcir al beneficiario designado en el contrato, del pago de las consecuencias dañosas derivadas de la

⁸¹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Ob. Cit. Pág. 933

⁸² GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Ob. Cit. Págs. 653,654.

realización de un evento incierto denominado siniestro, en los términos y bajo las condiciones pactadas, que se hacen constar en un documento llamado póliza.”⁸³

Considero que el contrato de seguro, prácticamente debe considerarse de carácter mercantil, en virtud de que, a final de cuentas, es un negocio que el Estado permite explotar a los particulares que cumplan con los requisitos que previamente les exige la ley correspondiente.

2.4.2.6 Instituciones Nacionales de Fianzas.

Me corresponde ahora, explicar las Instituciones Nacionales de Fianzas. Al efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 46, fracción II, señala:

Artículo 46.- *Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:*

I.-...

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

Asimismo, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 28, señala:

Artículo 28 *Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

⁸³ CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M. Contratos Mercantiles, primera edición, México, Porrúa, 2002, pág. 171.

Así, se advierte que las Instituciones Nacionales de Fianzas son empresas de participación estatal mayoritaria.

Ahora bien, de acuerdo al Maestro Miguel Acosta Romero:

“... si se analiza la estructura jurídica de tales instituciones u organizaciones nacionales, encontramos que hasta julio de 1985 todas eran sociedades anónimas en las que el Estado era socio mayoritario o intervenía directamente en la administración...”⁸⁴

Como se advierte una vez más, las Instituciones Nacionales de Fianzas son empresas de participación estatal, y sale sobrando que expresamente diga mayoritaria, pues es claro que cuando el Estado interviene en una sociedad, él es quien suele tener la mayor parte de las acciones de dicha sociedad, y por consiguiente, él es quien toma las decisiones en última instancia.

Ahora bien, el mismo Maestro Miguel Acosta Romero manifiesta:

“Por decreto de 24 de diciembre de 1968 publicado en el Diario Oficial de 18 de enero de 1969, se reformaron los artículos 75, 76 y 77 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, reforma a nuestro modo de ver trascendente, para definir que las instituciones de fianzas serían consideradas organizaciones auxiliares de crédito, y que en consecuencia, les serían aplicables, en lo conducente, las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, así como las normas reglamentarias correspondientes.”⁸⁵

⁸⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Porrúa. 2000. Pág. 411.

⁸⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. 9ª. Edición, México. Porrúa, 2003. Pág. 1110.

Finalmente, me es interesante citar la opinión del Maestro Miguel Acosta Romero con respecto al mismo tema, y así, en su obra titulada “Nuevo Derecho Bancario”, establece que:

“... las Instituciones de Fianzas, han sido consideradas por las leyes en ciertos casos, como Organizaciones Auxiliares y actualmente ya no lo son y no se sabe que sean, quedan dentro del concepto vago de intermediarios financieros no bancarios, pero insisto en que el objeto de las Compañías de Fianzas, no es captar recursos del público, ni intermediar financieramente, sino prestar un servicio contra el pago de una prima y no obstante que el legislador desde 1981 y hasta 1990, en forma sistemática les ha dado una regulación idéntica a la que antes regía para las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, ahora deja de considerarlas en este último espacio y quedan en la indefinición...”⁸⁶

Independientemente de cómo se distinga a las Instituciones de Fianzas actualmente, queda claro, que para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como para la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, son empresas de participación estatal mayoritaria, misma que forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, y mientras no se adecuen estas leyes a la realidad de las compañías afianzadoras, no dejarán de ser para la Ley, empresas de participación estatal.

2.4.2.7 Fideicomisos públicos.

Por último, corresponde tratar sobre el tema de los fideicomisos públicos, y así se tiene que de acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 381, define lo que es el fideicomiso, artículo que me permito transcribir a continuación:

⁸⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Pág. 1116.

Artículo 381. *En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.*

Para el Maestro Andrés Serra Rojas:

“El fideicomiso público es un contrato celebrado entre la Administración Pública, por el cual se destinan ciertos bienes a la realización de un fin de utilidad pública, encomendando este a una institución bancaria.”⁸⁷

Por su parte, el Maestro Raúl Cervantes Ahumada define al fideicomiso como:

“...un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado.”⁸⁸

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fideicomiso:

“... es un negocio jurídico en virtud del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado...”⁸⁹

⁸⁷ SERRA ROJAS, A ndrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 24ª. Edición. México, Porrúa, 2003. Pág. 867.

⁸⁸ CERVATES AHUMADA, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Decimo cuarta edición. México , Porrúa, 2000, pág. 289.

⁸⁹ Tesis Aislada número 225, bajo el rubro “FIDEICOMISO, NATURALEZA DEL”, Séptima Época, Sala Auxiliar, Apéndice 2000, Tomo IV, Página 146, Materia civil.

Hasta aquí, la coincidencia de las opiniones que he citado son concernientes a que en el fideicomiso hay un patrimonio que es afectado y destinado para determinado fin, aunado al hecho de que intervienen tres partes que son el fideicomitente, fiduciario y fideicomisario o beneficiario, que en ocasiones, el fideicomisario puede ser el mismo fideicomitente.

Ahora bien, por su parte, el Maestro Jesús de la Fuente Rodríguez, nos dice respecto al fideicomiso de Estado que:

“Al fideicomiso público de fomento, lo podemos definir como aquel contrato a través del cual el Gobierno Federal, actuando a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único de la administración pública centralizada, entrega a un banco de desarrollo, los recursos que han de conformar el patrimonio mediante el cual se cumplan los fines para los que fueron proporcionados, constituyéndose así una entidad auxiliar del Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, contando para ello con una estructura administrativa propia y un comité técnico.”⁹⁰

De lo anterior, puedo concluir que el fideicomiso de Estado es un contrato, celebrado entre una parte que se le denomina fideicomitente y otra parte que se le denomina fiduciario, que es una institución bancaria, en el cual el fideicomitente destina un patrimonio a un fin determinado.

Por otra parte, el maestro Jesús de la Fuente Rodríguez es muy claro en su comentario al aseverar que, los recursos destinados al fideicomiso de Estado son para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, y es que, efectivamente, por regla general, el fideicomiso que se crea con la intervención de particulares, persigue un lucro, contrario a uno de los fines del Estado, pues éste, al crear un fideicomiso con recursos

⁹⁰ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Ob. Cit. Tomo I. Pág. 540.

del erario público, lo que persigue el la satisfacción de los intereses de la colectividad en general y no de unos cuantos.

CAPÍTULO III. RÉGIMEN LABORAL APLICABLE A LOS TRABAJADORES EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

3.1 Marco jurídico.

Me corresponde ahora abordar el régimen laboral al cual se encuentran sujetos los trabajadores de los organismos descentralizados; en primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, en sus dos apartados, “A” y “B”; en segundo lugar, lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y en tercer lugar, abordaré lo que al respecto establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Como penúltimo punto del presente capítulo, trataré lo preceptuado en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; por último, trataré el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante una jurisprudencia.

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, establece:

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.

Hasta aquí, la parte conducente del artículo constitucional correspondiente, establece el derecho que todo gobernado tiene para acceder a un empleo útil, que le permita llevar un vida decorosa y confortable para la satisfacción de sus necesidades.

Sigue diciendo dicho artículo:

“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:

“1...

“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;”

Como puede advertirse, en el apartado “A”, se establece que éste será aplicable a todos los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo; hasta aquí, lo que sin lugar a dudas expresa dicha parte del artículo en comento, es que no inmiscuyen a los trabajadores al servicio del Estado, pues la relación laboral de éstos, está regulado por el mismo artículo 123, pero en el apartado “B”.

Sin embargo, en el mismo artículo en comento, en la fracción XXXI, inciso b), numeral 1, establece que la aplicación de las leyes del trabajo, será de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, con lo que se

crea confusión, pues, primero se establece categóricamente a quiénes se aplicará el apartado “A”, y por otra parte, en el mismo apartado inmiscuyen a los trabajadores de los organismos descentralizados, con lo que pareciera que dice que se les aplicará este artículo 123, en su apartado “A”.

Es evidente que en dicho artículo 123, apartado “A” de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay una confusión, ocasionando con ello que en el mundo fáctico se cree un caos a la hora de poner en práctica la aplicación de las leyes secundarias, tales como la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

3.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “B”.

Corresponde explicar lo que establece, para efectos del presente trabajo de investigación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “B”, en lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, y así se tiene que, dicho artículo en comento establece:

***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:

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

Como se desprende de lo transcrito, la frase “Entre los Poderes de la Unión”, comprende al poder legislativo, al poder judicial, y **al poder ejecutivo** federales; éste último es el que nos interesa para efectos del presente trabajo.

Y bien, dentro del poder ejecutivo, es donde se lleva a cabo la administración pública centralizada, y a su vez, ésta se encuentra integrada por:

A.- Administración Pública Federal Centralizada:

- a) Presidencia de la República.
- b) Secretarías de Estado.
- c) Consejería Jurídica.
- d) Procuraduría General de la República.

Es importante mencionar en el presente apartado que, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1º, segundo párrafo y 2º, no se advierte que la Procuraduría General de la República forme parte de la Administración Pública Federal Centralizada, sin embargo, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 1º, segundo párrafo, expresamente se establece que dicha dependencia se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Así, dicho artículo expresamente establece:

Artículo 1.- ...

La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y del bien común. La actuación de sus servidores se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

Adicionalmente, es de resaltar que el titular de la Procuraduría General de la República, es quien nombra al Procurador General de la República y ratificado por el Senado, tal y como lo preceptúa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102, apartado A, primer párrafo, en relación con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En cuanto a la Administración Pública Federal Paraestatal, aunque se lleva a cabo por personas distintas al Estado, el Estado las controla y sectoriza a través de los Secretarios de Estado. La Administración Pública Federal Paraestatal se integra de la siguiente manera:

B.- Administración Pública Federal Paraestatal:

- a) Organismos descentralizados.
- b) Empresas de participación estatal.
- c) Instituciones Nacionales de Crédito.
- d) Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito.
- e) Instituciones Nacionales de Seguros.
- f) Instituciones Nacionales de Fianzas.
- g) Fideicomisos Públicos.

Debo aclarar que la lista de cómo se encuentra integrada la administración pública federal paraestatal, la obtuve de lo establecido por el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tal y como lo expuse en el apartado 2.4.2 del presente trabajo. Bajo esta tesitura y en estricto sentido, el apartado “B”, del artículo 123 constitucional, debería aplicarse a los trabajadores de los organismos descentralizados, por estar comprendidos dentro de la administración pública federal paraestatal, por lo que es incongruente que se les aplique el apartado “A” del artículo 123 constitucional, que como ya lo apunté, dicho apartado establece que las leyes del trabajo serán aplicadas por las autoridades federales en asuntos relativos a empresas que sean administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal.

3.1.3 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En cuanto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debo precisar que desde el nombre se establece qué apartado del artículo 123 constitucional reglamenta, y así se tiene que el nombre completo de la ley es : **LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL**

Como se desprende del nombre de la ley en comento, la misma establece expresamente que es reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, y para mayor claridad, en el artículo 1° de dicha ley, se establece a quiénes les serán aplicables las disposiciones de la ya referida ley. Al respecto, me permito transcribir a continuación el artículo 1° de la ley:

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

Como se aprecia, en dicho artículo se hace mención a quiénes serán aplicables las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y expresamente dispone que serán aplicables a los trabajadores de las dependencias de los **Poderes de la Unión**, y cómo ya quedó explicado al inicio del presente capítulo,

uno de los poderes federales es el Poder Ejecutivo Federal, que para efectos del presente trabajo, es el que nos interesa.

Por otra parte, el mismo artículo en comento, en su parte final establece que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se aplicará a los organismos descentralizados, lo que acarrea una confusión más.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, segundo párrafo señala:

“ARTÍCULO 123.- ...

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

“A....”

Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, establece que la aplicación de las leyes del trabajo con respecto a los casos que dicho apartado, fracción e inciso establecen, serán a cargo de la autoridad Federal, lo que ocasiona una confusión, pues sólo se refiere a la aplicación de las leyes del trabajo, sin embargo, de acuerdo a la redacción del apartado “A” del artículo 123 Constitucional, se podría pensar que como dicho apartado expresamente establece que el mismo es aplicable a todas las personas que contiene en apartado en comento, se podría arribar a la conclusión de que en los organismos descentralizados se aplica el apartado “A”.

Por otra parte, como se aprecia, la ley reglamentaria del apartado “B”, es muy clara al establecer a quiénes les serán aplicables las disposiciones contenidas en ella, de tal modo que por jerarquía de normas, es aplicable el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado “B”, pues dicho apartado establece que los trabajadores de los Poderes de la Unión serán regulados por este apartado, y por otra parte, la ley reglamentaria de este apartado “B”, de igual forma establece que

las disposiciones contenidas en ella van a aplicarse a los trabajadores de los Poderes de la Unión y otros organismos descentralizados, entonces, resultaría que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado “B”, y la ley reglamentaria del mismo coinciden en su redacción, por lo que se tendría que aplicar el apartado “B” a los trabajadores en los organismos descentralizados, sin embargo, en cuestiones jurídicas no es posible una aplicación al arbitrio de la autoridad, por lo que desde una perspectiva personal, debe reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado “A” del artículo 123, tema que será tratado en un capítulo aparte.

Es necesario precisar, que si bien los trabajadores en los organismos descentralizados están fuera de los órganos del Estado, como ya dije, sí forman parte de la Administración Pública y son servidores públicos, por lo que sí debiera aplicárseles lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado “B”.

3.1.4 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, si bien es cierto que dentro de las dependencias del Estado Federal, se debe aplicar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente lo establecido por el artículo 123, apartado “B”, también lo es que, existen organismos que gozan de autonomía para solucionar el conflicto de intereses que se suscita entre los trabajadores de éste y dicho órgano, y así se tiene que uno de dichos organismos es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y así el artículo 1° de su ley orgánica establece:

ARTÍCULO 1.- *El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.*

De lo transcrito se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y organizarse para su funcionamiento, por lo que es claro que se encuentra exento de sujetarse a lo establecido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que, no obstante estar dotado de autonomía, a lo único que está facultado es para instruir y resolver lo concerniente a responsabilidades de los servidores públicos, aplicando las leyes correspondientes.

Así, el Maestro Andrés Serra Rojas nos dice que:

“II.- El tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste. Su establecimiento propuso mantener el principio de la división poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal.”⁹¹

Por su parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece:

ARTÍCULO 4.- *El Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores, nombrará a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos de Magistrados que haga el Presidente de la República serán sometidos a la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Como se desprende del artículo transcrito, al ser el titular del Poder Ejecutivo Federal quien nombra a los Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa, es él quien tiene la facultad para destituirlos de su cargo, ahora

⁹¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 24ª. Edición. México. Porrúa, 2006. Pág. 816.

bien, como es de advertirse, dichos Magistrados no están sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, sino ellos se someten a un procedimiento interno que se ventila ante una Junta de Gobierno y Administración, tal y como lo establece el artículo 7 de la Ley Orgánica en comento, cuyo tenor literal es el siguiente:

ARTÍCULO 7.- *Durante el ejercicio de sus cargos, los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente podrán ser privados de los mismos por el Presidente de la República, en los casos de responsabilidad en términos de las disposiciones aplicables, o cuando dejen de satisfacer los requisitos previstos en el artículo 6 de esta Ley, previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior.*

Son causas de retiro forzoso de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo, así como cumplir setenta y cinco años de edad.

Como se desprende del artículo transcrito, en primer lugar, quien puede destituir a los Magistrados integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el Presidente de la República, previo un procedimiento ante la Junta de Gobierno y Administración, y por resolución de la Sala Superior del mismo Tribunal, con lo cual queda de manifiesto que dichos funcionarios no están sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional, apartado "B", sino a las normas y procedimientos previamente establecidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, el artículo 18, fracción XIV de la Ley Orgánica en comento establece:

"Artículo 18. Son facultades del Pleno, las siguientes:

“...

“XIV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y someter a la consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de esta ley.”

Como se puede observar, el Pleno del Tribunal es el competente para resolver lo concerniente a sanciones impuestas a los más altos funcionarios de dicho tribunal, como lo son los Magistrados, lo que denota una vez más, la autonomía de dicho tribunal al respecto.

A su vez, el artículo 23, fracción V de la mencionada Ley Orgánica estatuye:

Artículo 23. Son facultades de las Secciones, las siguientes:

...

V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”

Ahora bien, con respecto al presente artículo, es de notarse que, de igual forma, la sección correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la encargada de substanciar los procedimientos respecto de sanciones a sus servidores públicos, excluyendo a los Magistrados, pues como ya quedó de manifiesto en el artículo precedente, en el caso de éstos, es el Pleno quien conoce del procedimiento correspondiente.

Como ha quedado de manifiesto en el presente apartado, es evidente la autonomía con la que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa substancia los procedimientos concernientes a sanciones aplicables a los servidores públicos que integran dicho tribunal; no obstante lo anterior, es importante señalar que, esta autonomía es sólo en cuanto a procedimientos por responsabilidad, ya que en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se establece que dicha autonomía sea por conflictos laborales.

3.1.5 Jurisprudencia con número de registro 200199, localización. Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, febrero de 1996, Página 52, Tesis: P./J. 1/96, Jurisprudencia, Materia(s): Laboral, Constitucional.

A continuación, me corresponde analizar la Jurisprudencia que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarando inconstitucional el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual es un error, ya que de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los trabajadores de los organismos descentralizados, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, argumento que deviene en erróneo, pues es indudable que los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, y por ese simple hecho, deben regirse por el apartado “B”, mismo que sujeta las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados a dicha ley, esto es, de acuerdo a la ley de referencia, las relaciones laborales entre los trabajadores de dichos organismos se deben regir por lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado “B”.

Ahora bien, como bosquejo general explicaré brevemente el papel que desempeña la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nuestro sistema jurídico mexicano, y así se tiene que, forma parte de uno de los tres Poderes de la Unión, es decir, del Poder Judicial Federal, ya que los otros dos son el Ejecutivo y el Legislativo, y su función primordial es la de velar por el cumplimiento correcto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, luego entonces, si en la Carta Magna se

establece en su artículo 123, apartado "B", que las relaciones laborales entre los trabajadores de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal van a ser regidas por dicho apartado, por qué la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

No. Registro: 200, 199, Jurisprudencia, Materia(s): Laboral, Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 1/96, Página: 52

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que

desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

De acuerdo a la Jurisprudencia en comento, el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional en virtud de que sujeta al régimen laboral burocrático a los trabajadores de los organismos descentralizados, debido a que si bien los organismos públicos descentralizados forman parte de la administración pública federal, también lo es que no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, lo cual, desde mi punto de vista es erróneo, pues precisamente porque los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, es que se le debe sujetar al apartado B del artículo 123 Constitucional, tal y como lo establece el artículo 1° de la ley burocrática.

Efectivamente, de acuerdo a la Jurisprudencia en comento, el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional, toda vez, que de acuerdo a dicho criterio jurisprudencial, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, sujeta al régimen laboral burocrático a los trabajadores de los organismos Descentralizados, no debiendo hacerlo pues, si bien éstos forman parte de la administración pública federal, también lo es que no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, criterio con la que no estoy de acuerdo, pues, independientemente de que los organismos descentralizados forme parte o no del Poder Ejecutivo Federal, dichos organismos son parte integrante de la Administración Pública Federal, por lo que, por el simple hecho de estar comprendidos dentro de la Administración Pública Federal, las relaciones laborales de estos organismos deben regirse por lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado B, así como por la Ley Reglamentaria correspondiente.

3.2 Razones para no aplicar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, como régimen laboral a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados.

De las razones para no aplicar el régimen laboral establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A” a los trabajadores de los organismos descentralizados, se pueden enumerar la satisfacción del interés público que se persigue, así como la prestación de servicios públicos que se lleva a cabo en dichos organismos.

Efectivamente, no hay que perder de vista que el fin que se persigue en los organismos descentralizados es la satisfacción del interés público, así como las necesidades de la colectividad, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, regula las relaciones laborales entre particulares, quienes, dicho sea de paso, persiguen fines de lucro.

A mayor abundamiento es necesario advertir que la función primordial de los organismos descentralizados es la prestación de un servicio público, servicio que tiene como una de sus características, el de prestarse de forma continua y permanente, por lo que, si se sujeta a los trabajadores de los organismos descentralizados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “A”, se estaría dotando a dichos trabajadores del derecho de huelga, con lo que acarrearía un peligro latente en la prestación del servicio público, ya que este sería vulnerable por el derecho de huelga por ejemplo, lo que dejaría de ser un servicio público, pues se estaría trastocando una de las características de dicho servicio público, la continuidad en la prestación de dicho servicio.

3.2.1 Plusvalía.

El presente concepto, más que administrativo es económico, sin embargo, para efectos del presente trabajo es necesario precisarlo debido a que tiene estrecha relación en el punto a comentar.

El Diccionario de Economía y Finanzas, define a la plusvalía como:

“Valor que se obtiene por encima de lo normal como consecuencia de un proceso de carácter especulativo en los negocios de bolsa, inmobiliaria, etc., generalmente coincidiendo con una fase de gran demanda y con una oferta relativamente rígida.// Incremento de valor de un bien o derecho que se exterioriza con ocasión de su enajenación, y que puede ser real o nominal (esto último cuando acusa la depreciación monetaria)// Según Marx y los economistas influidos por él, la parte del fruto del trabajador que detrae al capitalista, y que constituye la base de la acumulación capitalista.”⁹²

Por su parte, el Maestro José María Lozano Irueste, define el vocablo “plusvalía” como:

“Acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella.”⁹³

Ahora bien, los Maestros Santiago Zorrilla Arena y José Silvestre Méndez nos comentan que:

⁹² TAMAMES, Ramón., GALLEGO, Santiago. Diccionario de Economía y Finanzas. Alianza editoria, Madrid, 1996. pág. 416

⁹³ LOZANO IRUESTE, José María., Breve Diccionario de Economía. Ediciones Pirámide, Madrid, 1994. pág. 183.

“Dentro de la teoría marxista, la plusvalía es el valor creado por el obrero en el tiempo de trabajo excedente, del cual se apropia el capitalista por ser el dueño de los medios de producción...”⁹⁴

Como se puede advertir de las diversas definiciones que se han transcrito, todas coinciden en que la “plusvalía” es un valor extra que se le otorga al producto o al trabajo que realizan los obreros por el mismo salario.

Ahora bien, es evidente que en los organismos descentralizados respecto a sus trabajadores, no hay plusvalía, pues repito, en esos organismos no se persiguen fines de lucro sino satisfacer el interés general, por lo que no deben regirse por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado “A”.

A fin de robustecer lo explicado en el presente apartado, me permito citar la opinión de los Maestros Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, quienes manifiestan que:

“... No debe soslayarse el impacto del principio marxista de que la propiedad pública de los medios de producción para que el Estado asumiera la realización de actividades empresariales, así como tampoco el hecho de haberse advertido la importancia que tenían esos servicios y los inconvenientes que se derivaban de su ejecución por parte de quienes tenían como meta la obtención de un lucro o beneficio, lo que no siempre era congruente con la índole propia del servicio público”⁹⁵

Como se desprende de lo transcrito, los maestros Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, de igual forma, expresan que un servicio público no persigue

⁹⁴ ZORRILLA ARENA, Santiago, SILVESTRE MÉNDEZ, José. Diccionario de Economía, 3^o edición, México, Limusa, 2006, pág. 196.

⁹⁵ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, MATUTE GONZÁLEZ, Carlos. Nuevo Derecho Administrativo. 2^a. Edición. México, Porrúa, 2004. Págs. 351, 352.

fines de lucro, por lo que al ser el Estado quien presta dichos servicios públicos, su fin no es la obtención de un lucro.

3.2.2 Fines del Estado.

El tema correspondiente a los fines del Estado concierne a los objetivos primordiales que el Estado como entidad jurídica debe llevar a cabo, y así se tiene que de acuerdo al Maestro Ignacio Burgoa:

“La finalidad del Estado consiste en los múltiples y variables fines específicos que son susceptibles de sustantivarse concretamente, pero que se manifiestan en cualesquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares...”⁹⁶

Efectivamente, dentro de las finalidades que todo Estado debe seguir, está el bienestar de su población, y para lograrlo es necesaria la prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades esenciales de la población.

3.2.3 Características del Servicio Público.

En cuanto al servicio público, ya quedó explicado en un apartado anterior, sin embargo, para efectos de explicación del presente punto, considero pertinente retomar las características que da la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su criterio con número de registro 177794, cuyo rubro es “**SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS**”, y así se tiene de las características del servicio público son:

⁹⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 15° edic. México, Porrúa, 2002, pág. 287.

1. *El servicio público debe consistir en una actividad prestacional*, la cual consiste en el acto de otorgar por parte del Estado, es decir, al ser una actividad prestacional, conlleva un acto de ofrecer a alguien, en este caso, el Estado es quien debe ofrecer y prestar el servicio público.

2. *Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta*, lo cual se traduce en la necesidad de que dicho servicio público debe ser prestado u otorgado por el Estado, y en el caso de que algún particular preste algún servicio público, debe ser con la aprobación y supervisión del Estado, de lo contrario no se podría considerar dicha actividad como servicio público.

3. *La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta*, es decir, el Estado puede prestar directamente el servicio público, sin embargo, debido a la demanda de dichos servicios por parte de la población, en ocasiones no le es suficiente su estructura administrativa para prestar eficientemente un servicio público, motivo por el cual, realiza concesiones respecto de determinados servicios públicos, lo cual se traduce en la prestación de servicios públicos pero de manera indirecta, pues es a través de las concesiones a los particulares que se lleva a cabo la prestación de determinado servicio público, ya que no debe perderse de vista que no todas las actividades son susceptibles de concesión, tales como las actividades sobre áreas estratégicas.

4. *El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general*, es decir, un servicio público se caracteriza por estar dirigido a la mayoría de la población y no se concreta únicamente a determinado grupo social, ya que la importancia de un servicio público radica en que la mayor parte de una sociedad pueda ser partícipe o beneficiario de dicho servicio público, motivo por el cual siempre debe satisfacer el interés general, sin embargo, de igual forma, el servicio público también satisface necesidades colectivas, beneficiando a grupos específicos, y como ejemplo puedo mencionar el transporte público concesionado.

5. *El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública; efectivamente, un servicio público debe ser prestado por el Estado o por los particulares de manera general, sistemática e ininterrumpida, pues de lo contrario, no sería un servicio público, y tan debe ser prestado de manera ininterrumpida que, en ocasiones cuando existe una suspensión de actividades por parte de los trabajadores que laboran en determinada dependencia, el Estado tiene la facultad de intervenir con el objeto de seguir prestando el servicio público correspondiente, que como fundamento hace valer la figura de la “requisita”, cuyo fundamento lo encontramos en los artículos 112 y 113 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.*

De igual forma, se encuentra que en la Ley Federal de Telecomunicaciones, en su artículo 66, contempla la figura de “requisita”, dicho artículo es del tenor literal siguiente:

Artículo 66. *En caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría podrá hacer la requisita de las vías generales de comunicación a que se refiere esta Ley y de los bienes muebles e inmuebles necesarios para operar dichas vías y disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El Gobierno Federal podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía requisada cuando lo considere necesario. La requisita se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron.*

Como se desprende del artículo transcrito, el mismo hace alusión a que el servicio público no puede ser suspendido, tan es así que permite la figura jurídica denominada “requisita”, la cual permite al Estado seguir prestando un servicio público.

Por otra parte, me parece importante señalar el hecho de que la Ley de Expropiación establece en su artículo 1º, varios supuestos mediante los cuáles establece causas de utilidad pública, y así se tiene que:

Artículo 1o.- *La presente ley es de interés público y tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones.*

Se consideran causas de utilidad pública:

I.- *El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;*

II.- *La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;*

III.- *El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.*

III Bis....

Como puede desprenderse de las fracciones transcritas, del artículo 1º de la Ley de Expropiación, todos los supuestos que enumeran las tres primeras de once fracciones del citado artículo, van encaminadas al servicio público, mismo que debe satisfacer las necesidades generales y colectivas, dado que es lo que caracteriza al servicio público.

3.2.4 La Huelga.

Por último, bajo el concepto de huelga tenemos que es:

“Derecho que tienen los obreros en la sociedad capitalista, consistente en la detención del proceso productivo de una empresa mediante la interrupción del trabajo, con el objeto de obligar a los patrones a que atiendan sus reivindicaciones económicas...”⁹⁷

Por otra parte, para el Maestro Euquerio Guerrero:

“La huelga se nos presenta como la suspensión del trabajo realizado por todos o la mayor parte de los trabajadores de una empresa, con el propósito de paralizar las labores y en esa forma presionar al patrón a fin de obtener que acceda a alguna petición que le han formulado y que los propios huelguistas consideran justa o, cuando menos, conveniente.”⁹⁸

Es importante señalar la opinión del Maestro Carlos A. Morales Paulín, quien expresa que:

“Los derechos colectivos de los trabajadores públicos son básicamente dos:

“a) El derecho a la sindicación o sindicalización y

“b) El derecho a la huelga”⁹⁹

No obstante la opinión del Maestro Carlos A. Morales Paulín, no hay que perder de vista, que aunque la huelga sea un derecho de los trabajadores al servicio del Estado, el hacer uso de tal derecho rompe con la naturaleza jurídica del servicio público, ya que éste debe `restarse de manera continua e ininterrumpida.

⁹⁷ ZORRILLA ARENA, Santiago, SILVESTRE MÉNDEZ, José. Ob, cit. Pág. 121.

⁹⁸ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 24º edición. México, Porrúa, 2006. pág. 366.

⁹⁹ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. 1ª. Edición. México. Porrúa, 1995. Pág. 143

Como conclusión, puedo decir que la huelga es la suspensión de labores con el objetivo de presionar a los patrones a fin de lograr un equilibrio entre los factores de la producción.

Así se tiene que, con base en los conceptos que he explicado, queda de manifiesto los inconvenientes para aplicar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado "A" a los trabajadores de los organismos descentralizados.

3.3 Consecuencias de aplicar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), numeral 1, como régimen laboral a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados.

Como consecuencias inmediatas al aplicar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), numeral 1, como régimen laboral a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, es que se crea una confusión, un desorden jurídico, sin embargo, lo que considero grave es que se trata de una ambigüedad de carácter Constitucional, pues es verdaderamente erróneo que en una norma fundamental, exista la incongruencia que se viene explicando.

Efectivamente, dada la incongruencia en la que incurre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable resolver el problema, y la manera más acertada para la solución de la incongruencia en comento es a través de la derogación en el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), del numeral 1, que no es de fondo, sino más bien, terminológicas.

3.3.1 Ley del ISSSTE y del IMSS, como claros ejemplos de los problemas ocasionados por sujetar a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1.

Atendiendo a lo anterior, es importante señalar que los requisitos que exigen tanto la Ley del Seguro Social como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son discordantes, ocasionando con ello un grave problema para los trabajadores que quedan sujetos a una u otra ley.

Un claro ejemplo de la discordancia entre las leyes mencionadas se encuentra en lo referente a la conservación de derechos en el seguro de enfermedades y maternidad, pues mientras en la Ley del Seguro Social, en su artículo 109, primer párrafo establece:

***Artículo 109.** El asegurado que quede privado de trabajo remunerado, pero que haya cubierto inmediatamente antes de tal privación un mínimo de ocho cotizaciones semanales ininterrumpidas, conservará durante las ocho semanas posteriores a la desocupación, el derecho a recibir, exclusivamente la asistencia médica y de maternidad, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria...*

De acuerdo al artículo en comento, cuando un trabajador queda privado de su trabajo, puede seguir gozando de sus derechos como derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, hasta por ocho semanas después de haberse quedado sin trabajo, siempre y cuando haya cotizado ininterrumpidamente durante las ocho semanas anteriores al en que se haya quedado sin trabajo.

Ahora bien, por su parte la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, en su artículo 43, establece lo siguiente:

Artículo 43. El Trabajador dado de baja por cese, renuncia, terminación de la obra o del tiempo para los cuales haya sido designado, así como el que disfrute de licencia sin goce de sueldo, pero que haya prestado servicios ininterrumpidos inmediatamente antes de la separación, durante un mínimo de seis meses, conservará en los dos meses siguientes a la misma, el derecho a recibir los beneficios del seguro de salud establecidos en el Capítulo anterior. Del mismo derecho disfrutarán, en lo que proceda, sus Familiares Derechohabientes.

Con respecto al artículo 43 en comento, se aprecia que para que un trabajador al servicio del Estado pueda gozar de los derechos de salud a que tiene derecho durante las ocho semanas posteriores al en que deje de trabajar, tendrá que haber cubierto mínimo seis meses de cotización ininterrumpidamente, es decir, 24 semanas de cotización.

Como es de apreciarse, la Ley del Seguro Social exige ocho semanas, o sea, dos meses, de cotización, mientras que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado exige 6 meses de cotización, es decir, 24 semanas, lo que representa un estado de desigualdad para los trabajadores de los organismos descentralizados, pues al existir la imprecisión en las legislaciones señaladas en el presente trabajo, muchas personas se les priva de sus derechos con mucho tiempo de anticipación, pues como ya quedó de manifiesto, mientras un trabajador sujeto al apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al momento de quedar privado de su trabajo, puede gozar de los beneficios de determinados seguros en el Instituto Mexicano del Seguro Social si tuvieran tan sólo 8 semanas de cotización de manera ininterrumpidas, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado exige como requisito haber cotizado 24 semanas anteriores al momento de quedar privado del trabajo, para poder gozar de igual forma, ocho semanas de los servicios de salud.

Es claro y evidente que en el caso de los trabajadores de los organismos descentralizados, se les ha coartado su derecho al acceso a la salud ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en primer lugar por la imprecisión que existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), numeral 1; el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, y ahora con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al declarar inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues ante tal imprecisión, se presenta la confusión en el sentido de no saber determinar legalmente, a qué régimen se tienen que sujetar los trabajadores de los organismos descentralizados.

CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN SU ARTÍCULO 123, APARTADO “A”, FRACCIÓN XXXI, INCISO b), NUMERAL 1, Y APARTADO “B”, EN SU PRIMERA PARTE.

4.1 El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como es sabido, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un precepto esencialmente de carácter social, debido a que en el momento en que fue redactado dicho artículo, se tomó en cuenta a la clase obrera, clase que en el año de 1917, año en que fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente nos rige, era hasta ese entonces, la más desprotegida, por lo que, es un artículo muypreciado para la clase trabajadora en nuestro sistema jurídico, pues es a través de éste que pueden gozar de derechos laborales.

Corresponde ahora, explicar a quiénes se considera o reconoce como trabajador y patrón en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartados “A” y “B”, ya que los conceptos de trabajador y patrón, no son los mismos para ambos apartados, no obstante ser el mismo artículo 123, así como referirse al ámbito laboral, puntos que trataré de explicar a continuación.

4.1.1 Trabajadores sujetos al apartado “A”

Ahora bien, ya entrando en materia, debo decir que de acuerdo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, apartado “A”, primer párrafo, son trabajadores, los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de manera general, todo contrato de trabajo, entendiéndose éste último como el acto jurídico mediante el cual se crea una relación entre una persona llamada trabajador,

quien presta un trabajo personal subordinado a cambio de una contraprestación a otra llamada patrón.

Así, el artículo en comento, literalmente establece:

“Artículo 123...

...

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

Como es de apreciarse, el artículo en cuestión, no especifica a qué tipo de trabajadores se refiere, sólo hace una clasificación general, lo cual me lleva a concluir que, toda vez que el apartado “B” del artículo en comento regula relaciones de trabajo entre servidores públicos y el Estado, se trata de trabajadores que prestan su servicio (trabajo) a, ya sea una persona física o empresa, de carácter privado.

En otras palabras, las personas que presten un servicio personal subordinado a cambio de una remuneración de carácter económica, en una empresa privada, o a una persona física, serán sujetos a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”.

4.1.1.1 Patrones para efectos del apartado “A”

Por otra parte, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, de igual forma, no establece con precisión, a quiénes se deben considerar patrón; sin embargo, tratándose del apartado “A”, deberé acudir a la Ley Federal del trabajo, y así se tiene que el artículo 10, primer párrafo establece:

“Artículo 10.- Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.”

Como es de advertirse, el artículo 10 en comento, no deja lugar a dudas de quién debe ser patrón; sin embargo, quiero aclarar un punto, en lo concerniente a la persona moral, ya que tal persona, también lo es el Estado, Estados Unidos Mexicanos, y no obstante ello, considero que por persona moral, el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo se refiere a las empresas de carácter privado específicamente, ya que de otra manera, se estaría ante una imprecisión de no saber si se trata de una empresa privada u organismo de carácter público.

Efectivamente, por tratarse de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “A”, así como de la Ley Federal del Trabajo, es que concluyo que como patrón debe considerarse a toda persona física o moral, entendiéndose por ésta la empresa de carácter privado, que nada tiene que ver con los Estados Unidos Mexicanos, que recibe un servicio personal y subordinado de uno o varios trabajadores, a cambio de una contraprestación de carácter económica.

4.1.2 Trabajadores sujetos al apartado “B”

Ahora bien, me corresponde tratar el mismo tema, pero correspondiente al apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y así se tiene que, el mismo artículo 123 de nuestra Carta Magna establece en su apartado “B”, primer párrafo lo siguiente:

“Artículo 123...

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

A...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:”

Como se puede apreciar, el primer párrafo del apartado “B” del artículo en comento, establece que las leyes que sobre el trabajo expida el Congreso de la Unión, regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Luego entonces, toda aquella persona que se encuentra laborando dentro de la Administración Pública Federal Centralizada o en alguna de las empresas que conforman la Administración Pública Federal Paraestatal, es trabajador al servicio del Estado, y por lo tanto, queda sujeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “B”.

4.1.2.1 Patrones para efectos del apartado “B”

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “B”, al establecer que las leyes del trabajo que expida el Congreso de la Unión regirán a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, es de concluirse que como patrón debe considerarse a los Estados Unidos Mexicanos y al Gobierno del Distrito Federal, quien a través de los diferentes tipos de Administración Pública, requiere y se beneficia del trabajo de personas físicas a su servicio.

4.2 Organismos descentralizados.

Como ya lo referí en el capítulo correspondiente, la descentralización es una forma en que el Estado se organiza para prestar servicios públicos por conducto de personas distintas de él. En otras palabras, el Estado en ocasiones no puede llevar a cabo todas las actividades para satisfacer las necesidades de la colectividad, entonces crea a los organismos descentralizados, con el objeto de que le ayuden a prestar servicios públicos.

4.2.1 Confusión en cuanto al régimen laboral aplicable a sus trabajadores.

Con lo expuesto es evidente que hay una confusión en cuanto al régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados, pues, por un lado, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.”**, establece que las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados deben regirse por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “A”, y por otro lado, una ley de carácter federal, en el caso que me ocupa, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, en su artículo 1º establece que dicha ley será aplicable, entre los trabajadores de los organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos, con lo que queda de manifiesto que cualquier organismo descentralizado que tenga a su cargo la prestación de servicios públicos, las relaciones laborales del personal en esa entidad, serán ventiladas conforme a la ley en mención.

Con lo anterior, queda de manifiesto que, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, concretamente en lo concerniente a su artículo 1º, se encuentra ajustada a la realidad social en que vivimos, pues lejos de apegarse a la Jurisprudencia mencionada en el presente apartado, la redacción de dicho artículo es clara y congruente, pues no olvidemos que los organismos descentralizados, prestan servicios públicos, y como consecuencia, realizan una actividad propia de la Administración Pública Federal, por lo que ante tal situación, las relaciones laborales en dichos organismos descentralizados, deben regirse por el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2.1.1 Imprecisión del apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con respecto al presente tema, la parte correspondiente del artículo en comento es del tenor literal siguiente:

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:

I...

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;

Ahora bien, la imprecisión consiste en la forma como está redactado el artículo en comento, pues de la simple lectura del mismo no se advierte que específicamente exprese que las relaciones laborales de los trabajadores en los organismos descentralizados serán regidas por el apartado “A”, sino, lo que se desprende de dicho apartado es que la aplicación de las leyes del trabajo competarán a la autoridades federales, siempre y cuando se traten de, en el caso concreto, empresas descentralizadas del gobierno federal, situación que acarrea una confusión para los servidores públicos al aplicar las leyes laborales.

4.2.2 Régimen laboral aplicable.

Ahora bien, en cuanto al régimen laboral aplicable a trabajadores en los organismos descentralizados, es derivado de la imprecisión del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es en la práctica, es sabido que los trabajadores en los organismos descentralizados, son considerados como servidores públicos, y por consiguiente, se les debe aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En atención a lo anterior, es indudable que existe una situación que jurídicamente afecta a la sociedad, pues la Carta Magna, nuestra ley suprema, no es congruente, ya que, como lo he venido mencionando, por un lado la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que incluir a los organismos descentralizados en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, y por otro lado, ésta es congruente con la realidad al sujetar las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados al apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.3 Propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1.

De acuerdo a la problemática que he tratado de explicar a lo largo del presente trabajo, es que concluyo en la necesidad que existe de reformar el artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que desde mi punto de vista no es de fondo, sino más bien, cuestión de redacción, y la cual consiste en la derogación del numeral 1 en comentario.

Es simplemente adecuar la redacción de una manera mas simple y explícita, lo que considero, evitaría la confusión que actualmente existe, ya que al realizar la reforma, adecuando la redacción al artículo 123 la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, éste sería más explícito.

Así, considero que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, bien podría quedar de la siguiente manera:

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:

I...

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. Derogado.

Considero que la reforma mencionada, misma que consiste en la derogación del numeral 1 comentado, resuelve un problema de imprecisión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, al derogar dicho numeral 1, del artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI de nuestra Carta Magna, automáticamente las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados, quedaría

sujeta al apartado “B”, de nuestra Carta Magna; lo anterior es así en virtud de que tal y como se encuentra redactado el artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, pareciera que dicha redacción, da pauta para sujetar al apartado “A”, del artículo 123 en cuestión, las relaciones laborales a los trabajadores de los organismos descentralizados.

4.4 Propuesta de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “B”, primera parte.

Ahora bien, con respecto a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “B”, primera parte, de igual forma, considero debe reformarse, toda vez que no es preciso, y así, considero que, bien podría quedar de la siguiente manera:

***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:

*B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, **así como entre los organismos que conforman la Administración Pública Federal Paraestatal y sus trabajadores, así como entre los organismos descentralizados que conforman la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal y sus trabajadores.***

Con respecto a la presente reforma que propongo, de igual forma, dejaría más clara la redacción de la parte correspondiente del artículo constitucional en comento,

pues como se puede advertir, dentro de la frase "...organismos que conforman la Administración Pública Federal Paraestatal..." van inmiscuidos los organismos descentralizados, aunado al hecho de que dicho apartado "B", tendría concordancia con el artículo 1º de la ley reglamentaria, y con lo único que se tendría conflicto, sería con la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia cuyo rubro es: "**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.**", misma que ya fue comentada en un apartado anterior.

Por lo que respecta al artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, considero que el mismo es congruente con la realidad al mencionar en su redacción a los organismos descentralizados, sin embargo, desde mi punto de vista, no estaría por demás, mencionar a la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal.

Efectivamente, el artículo 1º de la ley en comento, actualmente establece:

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

Bajo ese tenor de ideas, considero que el artículo multicitado, bien podría quedar en los siguientes términos:

Artículo 1o.- *La presente Ley es de observancia general y regirá las relaciones laborales para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal, así como para los trabajadores de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal y de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal.*

Con la propuesta de reforma al artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considero que con la redacción de dicho artículo en ese sentido, se facilita el hecho de saber que dicha ley será aplicable a las relaciones laborales, tanto a los Poderes de la Unión, como a todos los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y Local Paraestatales, ya que por el hecho de ser organismos descentralizados, prestan servicios públicos, actividad propia de la administración pública.

4.5 Conclusiones.

- I. El régimen laboral que debe aplicarse a los trabajadores, independientemente al sector al que pertenezcan, sea público o privado, debe ser claro y preciso, sin ambigüedades, ya que de esa manera, los conflictos que llegaran a presentarse, se resolverían con más facilidad y prontitud.

- II. Es indudable que la Comisión Redactora de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, tuvo la intención de salvaguardar los intereses de la clase trabajadora al crear mecanismos para la protección de los diversos derechos sociales ahí contenidos.

- III. Existe la urgente necesidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartados “A” y “B”, con el objeto de determinar con exactitud, que las relaciones laborales de los trabajadores de los Organismos Descentralizados, serán regidas por nuestra Carta Magna, en su artículo 123, apartado “B”, por formar parte de la Administración Pública Federal Paraestatal.

- IV. Es laudable la labor del Congreso de la Unión al tratar de adecuar las normas del derecho vigente a la realidad que se vive momento a momento durante el transcurso del tiempo en una determinada sociedad, pues de lo contrario, quedarían obsoletas las normas que fueron dictadas en un momento determinado; lo anterior en virtud de que es necesaria una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, a fin de determinar con mayor claridad, qué trabajadores van a ser regidos por dicha ley.

- V. Es innegable que la realidad, política, social y cultural, actualmente no es la misma que la que se vivía en el año de 1917, fecha en que fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como tampoco,

actualmente se viven las mismas circunstancias sociales que cuando fue publicada la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, mismas que fueron publicadas el 1 de abril de 1970 y el 28 de diciembre de 1963, respectivamente.

- VI.** En el caso que me ocupa, es un error sujetar las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, toda vez que dichos organismos forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal.

- VII.** Es importante que los Servidores Públicos encargados de la adecuación de las normas vigentes, esto es, los encargados de reformar determinadas normas a fin de adecuarlas al momento actual, se percaten que es importante no sólo reformar la Ley de la materia que corresponda, sino también reformar las diversas leyes que tienen relación con la ley reformada.

- VIII.** Es importante señalar que independientemente de que es necesaria la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartados “A” y “B”, también hay que adecuar el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional a dicho precepto constitucional.

- IX.** De igual forma, es necesario que la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo número de registro es 200199, sea modificada a fin de que exista uniformidad entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartados “A” y “B”, y como la

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

- X. Es importante resaltar que las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados deben regirse por lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado “B”, tomando en consideración que los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal.

4.6 Propuesta.

Es imprescindible derogar el numeral 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI. Inciso b), el cual puede quedar de la siguiente forma:

***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:

I...

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo en el sector privado corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones.

b) Empresas:

1. Derogado.

Con la derogación del numeral 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI. Inciso b), se evitará la creencia de que el apartado “A” del artículo 123 Constitucional, se aplica a las empresas que son administradas de manera directa o descentralizada por el Gobierno Federal, y con ello se evitaría la imprecisión a la que me he venido refiriendo en el transcurso del presente trabajo.

Otra propuesta, es la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado “B”, primera parte, el cual debería quedar de la siguiente forma:

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:

*B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, **así como entre los organismos que conforman la Administración Pública Federal Paraestatal y sus trabajadores, así como entre los organismos descentralizados que conforman la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal y sus trabajadores.***

Con la reforma al presente artículo, es evidente que hace más clara la redacción en lo concerniente a determinar a qué apartado deben sujetarse las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los Organismos Descentralizados Federales y del Distrito Federal.

De igual forma, como lo manifesté en una de las conclusiones, en el sistema jurídico mexicano, la mayoría de las normas se encuentran vinculadas unas con otras, ya sea de igual o mayor jerarquía, mismas que, al ser reformada una de ellas, es necesario adecuar las demás con las que tenga una estrecha relación, y así se tiene que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, no es ajena a la derogación propuesta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual, también propongo se

reformo en su artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que debería quedar con la siguiente redacción:

Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general y regirá las relaciones laborales para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal, así como para los trabajadores de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal y de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal.

Con la reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, en su artículo 1º, se suprimen las dependencias que enumera dicho artículo actualmente, mismas que al prestar un servicio público, automáticamente se advierte que es un servicio que presta el Estado, y por consiguiente, las relaciones laborales de dichas entidades, se rigen por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Finalmente, es importante mencionar que en el presente trabajo, hice mención a una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo número de registro es 200199, en la cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la inclusión de los trabajadores de los organismos descentralizados en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, es inconstitucional.

Ahora bien, si dentro de las propuestas he hecho mención a la urgente reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartados "A" y "B", así como a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria de apartado B del artículo 123 Constitucional, la Jurisprudencia mencionada no debe quedar fuera de las reformas propuestas, ya que de lo contrario, de nada serviría la crítica realizada, por lo que ante tal situación, es necesario modificar el

criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene en la Jurisprudencia mencionada, y la Ley de Amparo, en su artículo 194, establece los mecanismos para ello, a saber, existen dos vías para formar o modificar la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la primera de ellas es la resolución de cinco ejecutorias en el mismo sentido de manera consecutiva sin interrupción, y la segunda, que haya contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados de Circuito, mismos de deben ser denunciados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva cuál es el criterio que prevalecerá, por lo que, considero que no existe inconveniente para poder modificar la Jurisprudencia en comento, tomando en consideración que dicha Jurisprudencia fue hecha por seres humanos, y como toda creación del ser humano, es susceptible de ser falible y como consecuencia, perfeccionable.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL. Derecho Burocrático Mexicano. México, Porrúa, 2002.
2. ----- . Teoría General del Derecho Administrativo. México. Porrúa, S.A., 2004.
3. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 4ª. Edición. México, Porrúa, 2004.
4. BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. México, Trillas, 1990.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Porrúa, 2002.
6. CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. México, UNAM, 1987.
7. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E. Derecho Administrativo I. México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2001.
8. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. 2ª. Edición. México, Cárdenas Velasco Editores, 2004.
9. DÁVALOS MORALES, José. Derecho Individual del Trabajo. 10ª. Edición. México, Porrúa, 2000.
10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo (Primer Curso) 6ª. Edición. México, Porrúa, 2003.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso, México, Limusa, 2004.
12. ----- . Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. México, Limusa, 2004.
13. ----- . El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Porrúa, 2005.
14. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal (La nueva estructura), México, Porrúa, 1983.

15. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. México, Porrúa, 2006.
16. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 2003.
17. GONZÁLEZ CAMACHO, Antonio. Apuntes tomados de su clase Derecho Administrativo I.
18. GONZALEZ JIMÉNEZ, Arturo. Comentarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., 2004.
19. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. México, Porrúa, 2003.
20. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La inconstitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. México, Porrúa, 2002.
21. MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Madrid, 1995.
22. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. 1er. y 2do. Cursos. México, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Oxford, 2004.
23. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático (Incertidumbre Jurídica). México, Porrúa, 2005.
24. MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. México, Porrúa, 1995.
25. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. México, Colección Popular FCE, 2001.
26. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1997.
27. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. México, Porrúa, 1995.
28. RUIZ ESPARZA, Alberto Gándara. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México, Porrúa, 2007.
29. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. 2ª. Edición. México, Porrúa, 2000.
30. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. México, Porrúa, 2002.

- 31.------. Derecho Administrativo. Segundo Curso. México, Porrúa, 2003.
- 32.TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-2002) México, Porrúa, 2002.
- 33.VALLETA, María Laura. Diccionario Jurídico. Valleta Ediciones. Buenos Aires, 2004.
- 34.VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, MATUTE GONZÁLEZ, Carlos. Nuevo Derecho Administrativo. México .Porrúa, 2004.

L e g i s l a c i ó n

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Agenda de Amparo, Ediciones Isef. México, 2009.
2. Código Civil Federal. Página de Internet: www.ordenjuridico.gob.mx
3. Ley de Expropiación. Página de Internet: www.ordenjuridico.gob.mx
4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Agenda de Seguridad Social. Ediciones Isef. México, 2008.
5. Ley de Instituciones de Crédito. Página de Internet: www.ordenjuridico.gob.mx
6. Ley del Seguro Social. Agenda de Seguridad Social. Ediciones Isef. México, 2008.
7. Ley Federal de Entidades Paraestatales. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Isef. México, 2008.
8. Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Página de Internet: www.ordenjuridico.gob.mx
9. Ley Federal de Telecomunicaciones. Página de Internet: www.ordenjuridico.gob.mx
- 10.Ley Federal del Trabajo. Editorial Sista. México, 2009.
11. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Agenda Mercantil. Ediciones Isef. México, 2009.

12. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Página de Internet: www.ordenjuridico.gob.mx
13. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Isef. México, 2008.
14. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Página de Internet: www.ordenjuridico.gob.mx
15. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Página de Internet: www.ordenjuridico.gob.mx

Jurisprudencia

1. Jurisprudencia con número de registro 200199, localización: Novena época, instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, febrero de 1996, Página: 52, Tesis: P/J. 1/96, Jurisprudencia, Materia(s): laboral, Constitucional.

Diccionarios y Enciclopedias

1. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. España, Espasa Calpe, S.A., 2001. 2 Tomos.
2. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo A-I. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1968.
3. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario de Derecho Burocrático. Colección de Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 5, México, Oxford, 2001.
4. ----- . Diccionario de Derecho Administrativo. Colección de Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 3, México, Oxford, 2001.
5. PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Diccionario de Derecho Penal, 2ª. Edición. México, Porrúa, 1999.
6. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. 4 Tomos. México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.

Página de Internet

1. www.scjn.gob.mx