



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN  
JURÍDICO-LABORAL DE LOS  
ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

DIANA MARÍA MENDOZA BLANCO

ASESOR: LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ



Ciudad Universitaria

2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

DR. INEKO ÁVILA MONTIEL  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA UNAM  
PRESENTE

Muy distinguido Señor Director:

La alumna **DIANA MARÍA MENDOZA BLANCO**, con número de cédula 668852470, inscrita en el Seminario de Derecho de Trabajo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO-LABORAL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS**, bajo la dirección de la LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTÍZ, perteneciente al Istito de Licenciada en Derecho.

La LIC. MYRIAM P. MENDOZA CAMARILLO, en el oficio con fecha 28 de abril de 2015, me manifiesta haber revisado y aprobado la tesis de tesis; considerando que reúne los requisitos correspondientes, por lo que, con apoyo a los artículos 18, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Estudios de Posgrado, ordeno la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la misma tesis.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria, D. F., 14 de abril de 2015.

DR. PORFIRIO MARQUÍ GUERRERO  
Director del Seminario



**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** La alumna deberá hacer el trámite para su inscripción dentro de los seis meses de haber presentado su tesis a seguir con el trámite de grado, en el momento de sus inscripciones de grado. Asimismo, la inscripción de grado se le realizará para tenerse en cuenta a los efectos de que el trabajo profesional presentado en el examen y defensa que le aplicará el examen de grado para la obtención del título de licenciada en Derecho, tiene validez para todo el país y no requiere de inscripción en el Estado de México.

Dr. Porfirio Marquí Guerrero  
Ciudad Universitaria

***Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater, la invaluable oportunidad de formarme como profesional en su seno y así ostentar el orgullo de pertenecer a su comunidad.***

***A la Facultad de Derecho, le agradezco el haberme abierto la mente y el espíritu hacia un horizonte infinito de conocimientos y principios universales y contribuir de esta manera, a mi transformación y crecimiento profesional y personal.***

***Mi gratitud por siempre, a mi admirado maestro: Don Salvador Rocha Díaz (in memoriam), por haberme inculcado el amor a mi profesión y la fe en el Derecho.***

***Con profundo agradecimiento a la Licenciada Martha Rodríguez Ortíz por su invaluable guía y consejos, en la realización del presente trabajo, así como por su paciencia y sabiduría.***

***Y en general, mi agradecimiento a todos aquellos maestros que han dejado huella profunda en mi espíritu.***

*Dedico este trabajo a:*

**CALUM, ILANA Y LOGAN**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

## CAPÍTULO 1 CONCEPTOS GENERALES

1.1 Derecho Público .....	5
1.2 Derecho Social.....	7
1.3 Derecho del Trabajo .....	9
1.4 Derecho Burocrático .....	10
1.5 Administración Pública.....	13
1.6 Centralización Administrativa .....	16
1.7 Descentralización Administrativa.....	18
1.8 Desconcentración Administrativa .....	22
1.9 Empresa .....	23
1.10 Empresa de Participación Estatal .....	25
1.11 Organismo Descentralizado .....	26
1.12 Función Pública.....	27
1.13 Servicio Público.....	29
1.13.1 Características generales .....	32
1.13.2 Concepción etimológica .....	33
1.14 Relación de Trabajo.....	34
1.15 Patrón.....	35
1.16 El Estado como Patrón .....	36
1.17 Trabajador .....	38
1.18 Trabajador al Servicio del Estado .....	39

## CAPÍTULO 2 ANTECEDENTES GENERALES Y LEGISLATIVOS DE MÉXICO

2.1 Antecedentes legales previos a la Constitución de 1917 .....	42
2.2 El Congreso Constituyente de Querétaro.....	45
2.3 La creación del Artículo 123 Constitucional.....	48

2.4	Creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación. ....	53
2.5	La Federalización de la Legislación del Trabajo .....	54
2.6	Ley Federal del Trabajo del 18 de Agosto de 1931.....	55
2.7	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.....	56
2.8	Creación del Apartado “B” del artículo 123 constitucional.....	56
2.9	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	57
2.10	Creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje .....	57
2.11	Ley Federal del Trabajo de 1970.....	58
2.12	Antecedentes generales.....	62
2.12.1	Antecedentes del servicio público.....	62
2.12.2	Origen de la descentralización administrativa.....	65
2.12.3	Control y vigilancia del Estado sobre los Organismos Públicos descentralizados, en sus orígenes.....	66

### **CAPÍTULO 3**

#### **LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO**

3.1	Régimen jurídico de los Organismos Públicos Descentralizados.....	68
3.1.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	69
3.1.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .....	71
3.1.3	Ley Federal de las Entidades Paraestatales .....	73
3.1.4	Ley Federal del Trabajo .....	74
3.1.5	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	75
3.1.6	Ley Federal de Bienes Nacionales .....	76
3.2	Marco funcional y operativo .....	78
3.2.1	Distinción entre empresa privada y empresa pública .....	78
3.2.2	Características de los Organismos Públicos Descentralizados.....	79
3.2.3	Personalidad jurídica y patrimonio propio de los Organismos Públicos Descentralizados .....	80
3.2.4	Naturaleza jurídica de los Organismos Públicos Descentralizados.....	82
3.2.5	Finalidad de los Organismos Públicos Descentralizados.....	83

3.2.6	Control y vigilancia del estado sobre los Organismos Públicos Descentralizados y empresas de participación estatal .....	84
-------	---	----

#### **CAPÍTULO 4**

#### **ANÁLISIS DE LA INTERPRETACIÓN DE LA CORTE EN LA JURISPRUDENCIA 1/96**

4.1	Planteamiento del problema.....	87
4.2	Las tesis de la Suprema Corte y sus debilidades .....	89
4.2.1	Criterio sostenido en amparos .....	89
4.2.2	Criterio sostenido en recursos de reclamación .....	89
4.2.3	Criterio en controversias constitucionales .....	90
4.2.4	El voto disidente .....	91
4.3	Común denominador en los criterios: la interpretación gramatical del acápito del apartado “B” del artículo 123 constitucional .....	93
4.4	La interpretación gramatical no resiste un análisis integral .....	94
4.4.1	Personalidad y Patrimonio Propios.....	95
4.4.2	Potencial Coactivo.....	96
4.4.3	Objeto de la descentralización .....	98
4.4.4	Alcances de la autonomía de gestión .....	101
4.4.5	Su relación administrativa sólo puede darse entre burócratas .....	103
4.4.6	Su falta de legitimación en controversias se debe a causas distintas a las señaladas por la Suprema Corte .....	104
4.4.7	Finalidad económica.....	108
4.5	Servicio Público y Apartado “B” del artículo 123 Constitucional.....	112
4.6	La interpretación gramatical de la Suprema Corte plantea una “petición de principio” .....	112
4.7	No se respetaron las reglas de interpretación de las garantías .....	113
4.8	El bien constitucionalmente tutelado es el “servicio público” y no la posición del patrón frente a los Poderes.....	118
4.9	Examen del concepto “servicio público” .....	121
4.9.1	Aspectos dogmáticos.....	122
4.9.2	Concepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	123



<b>4.10 Interpretación del Apartado “B”, frente a los Organismos</b>	
<b>Descentralizados .....</b>	<b>127</b>
<b>4.10.1 Interpretación histórica .....</b>	<b>128</b>
<b>4.10.2 Interpretación auténtica .....</b>	<b>133</b>
<b>4.10.3 Interpretación teleológica .....</b>	<b>134</b>
<b>4.10.4 Interpretación sistemática .....</b>	<b>136</b>
<b>4.10.5 Interpretación integral.....</b>	<b>140</b>
<b>4.11 Reglas para fijar el régimen laboral de los organismos descentralizados</b>	<b>142</b>
<b>4.11.1 Los servidores públicos se adscriben al Apartado “B”, por regla           general.....</b>	<b>142</b>
<b>4.11.2 Los servidores públicos se adscriben al Apartado “A”, por           excepción .....</b>	<b>143</b>
<b>4.12 Consecuencias jurídicas de la indebida adscripción al Apartado “A” .....</b>	<b>149</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>154</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>158</b>

## INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente se ha señalado que el trabajo es el eje de una serie de relaciones sociales. Estas se dan, fundamentalmente, entre el empleador y el trabajador y es precisamente la relación de trabajo el vínculo esencial del Derecho del Trabajo. Además existe la relación entre un trabajador y la unidad económica empresarial, en la cual el trabajador está vinculado a una persona física o moral.

También se dan, entre otras, las relaciones con el Estado como empleador, cuando se trata de órganos centrales del propio Estado. Esta relación tiene rango constitucional a través del apartado "B" del artículo 123 constitucional y una reglamentación propia en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, funge como empleador a través de organismos públicos descentralizados, en ocasiones de integración tripartita, o sólo de participación estatal, o bien como socio principal de empresas mercantiles, en todos estos casos se aplica el Apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

Si bien la tendencia es sustraer al Estado de determinadas actividades y lograr su adelgazamiento, es aquí donde, sin lugar a dudas los organismos públicos descentralizados llevan a cabo un papel esencial para el eficaz cumplimiento de las funciones a cargo de la Administración Pública Federal, ya que gracias a ellos se evita congestionar las actividades de la centralización por las numerosas relaciones administrativas que se generan. Son órganos de la Federación que cuentan con personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio para efectuar las tareas administrativas encomendadas.

Hoy en día existe una confusión respecto al régimen aplicable a las relaciones laborales de los servidores públicos que prestan sus servicios en los organismos

públicos descentralizados, tanto de la Federación como del Distrito Federal, pues todavía no se ha logrado una clara delimitación de dichos organismos, que forman parte de la administración pública, respecto de las empresas estatales, las cuales son fiscalizadas por los gobiernos de la Federación y del Distrito Federal, pero no forman parte de los mismos.

En el presente trabajo llevamos a cabo algunas reflexiones sobre el régimen jurídico-laboral de los organismos públicos descentralizados, así como de los órganos constitucionales a fin de aportar un personal punto de vista respecto a la problemática que ha suscitado la aplicación de la Jurisprudencia 1/96 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se prevé, sin distinción alguna, que *“... 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”*.

La inquietud de realizar esta investigación, nace a partir de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado diversos criterios jurisprudenciales en amparo, sobre la inconstitucionalidad en la aplicación del apartado “B” del artículo 123 constitucional a los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores.

La Suprema Corte ha considerado que los organismos públicos descentralizados *“no forman parte de los poderes de la Unión”* –a quienes está dedicado expresamente el apartado señalado- sino que, al contar con personalidad y patrimonio propios, están fuera de su ámbito de acción, lo que obliga a realizar una interpretación “amplia” del concepto “empresas administradas en forma directa o descentralizada” del apartado “A” del artículo 123 constitucional, a fin de que los organismos públicos descentralizados queden incluidos en la hipótesis.

En ese orden de ideas, en el primer capítulo plasmamos toda la base conceptual, es decir, las definiciones y/o conceptos de las figuras, términos e instituciones vinculadas al objeto de estudio, es decir, aquellas que participan en el desarrollo

del régimen jurídico laboral de los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores, así como los conceptos que se desprenden de la materia burocrática.

En este sentido, a través del método deductivo, quedan concretadas las ideas generales de diferentes estudiosos de la materia, llegando a definiciones concluyentes respecto de cada uno de estos puntos.

En el segundo capítulo, hacemos la reseña histórica de los antecedentes legislativos de México, cuya importancia y trascendencia dieron lugar a la normatividad vigente, esto es, se recopilan los elementos precedentes de la problemática expuesta, encontrándonos en consecuencia, con el soporte de los planteamientos vertidos en los capítulos posteriores.

Al respecto es importante destacar que el método histórico, es el evidente camino que conlleva a esta estructuración documental.

El marco jurídico es la materia del capítulo marcado como tercero, expone las disposiciones constitucionales y legales que fundamentan el contexto de los organismos públicos descentralizados, así como su actual funcionamiento.

En el cual, empleando el método jurídico analógico, se sustenta cada uno de los argumentos lógicos que permiten exponer en forma precisa cual es la controversia real y en consecuencia proponer una solución legitimada por el contenido de los ordenamientos aplicables al caso concreto.

Para la elaboración del capítulo final, -parte medular del trabajo- se optó por el método sintético de tipo inductivo, es decir, a partir de hechos que constituyen la experiencia, se procedió a recopilar los elementos de contexto en fondo y forma, mismos que permitieron reunir un universo cognoscitivo y confirmar el planteamiento respecto a la existencia de una problemática que se crea por una

interpretación meramente gramatical, así como llegar a sostener la solución propuesta, misma que se da a partir de un análisis integral como medio de solución al régimen jurídico laboral aplicable a los organismos públicos descentralizados.

Resulta importante mencionar que la técnica empleada es la documental, ya que la fuente primordial de los argumentos que constituyen la investigación, procede de la recopilación del material expresado por autores y actores del proceso jurídico laboral y administrativo, a través de elementos escritos e impresos y otras fuentes bibliográficas, que se relacionan con cada una de las materias contenidas en el cuerpo del trabajo, adminiculándolos para llegar a las conclusiones del mismo.

## **CAPÍTULO 1**

### **CONCEPTOS GENERALES**

En este primer capítulo se busca delimitar un campo conceptual de utilidad para el desarrollo de los puntos contenidos en cada uno de los capítulos y del tema en particular, en él se describen conceptos relacionados con la presente investigación y con sus objetivos, de tal modo que se hace más comprensible para los interesados en el tema, además que me permite rendir homenaje a los doctrinarios destacados que aportaron al Derecho dichos conceptos, acompañados del punto de vista personal de la autora de este trabajo.

Este marco conceptual se integra con la definición de los siguientes conceptos que se consideran de mayor importancia en el desarrollo de la investigación: Derecho Público, Derecho Social, Derecho del Trabajo, Derecho Burocrático, así como Administración Pública, Función Pública, Servicio Público, entre otros.

#### **1.1 Derecho Público**

La idea de dividir al derecho, en público y privado se remonta a los romanos, quienes así distinguieron entre la normatividad dirigida a conservar “la cosa romana” y la referida a la utilidad de cada persona, considerada ésta en particular e independiente del cuerpo social, tal distinción está contenida en las *Instituciones* de Justiniano.

Si bien ese fue su génesis, la doctrina considera que la división entre derecho público y privado es un dogma de la ciencia jurídica del siglo pasado. Una y otra rama aparecían con caracteres diferentes y con finalidades diversas; cada una respondía a principios propios, obedecía a reglas especiales de formación y evolución, también exigía su propio método de interpretación.

El derecho público era el ordenamiento general de la sociedad y tenía en cuenta intereses generales. Actualmente encontramos una gran diversidad de definiciones, como las que exponemos a continuación:

“El derecho público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse”.<sup>1</sup>

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, lo conceptúa como “el conjunto de normas reguladoras del orden jurídico relativo al Estado en sí, en sus relaciones con los particulares y con otros Estados. El que regula los actos de las personas cuando se desenvuelven dentro del interés general que tiene por fin el Estado, en virtud de delegación directa o mediata del poder público”.<sup>2</sup>

El maestro Rafael I. Martínez Morales, define al derecho público como “el sistema normativo que regula la actuación del Estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes.”<sup>3</sup>

Partiendo de los anteriores conceptos, podemos señalar que el derecho público es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado en ejercicio de su potestad soberana, así como las relaciones que se dan entre éste y sus gobernados y asimismo rige aquellos vínculos con otros Estados.

Por último, todas estas definiciones nos permiten entender que se trata de un sistema jerarquizado de disposiciones constitutivas del estado, que lo organizan y facultan para intervenir en una diversidad de aspectos de la vida social.

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Octava edición. Porrúa. México. 1995. Pág. 1032.

<sup>2</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Décima cuarta edición. Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1979. pág. 612.

<sup>3</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Tercera edición. Harla. México. 1996. pág. 8.

## 1.2 Derecho Social

El derecho social, tal como lo señala la doctrina, es el producto de una moral colectivizada. Recordemos que surge como un instrumento regulador para establecer la igualdad perdida por distintas condiciones: económicas, políticas y sociales, es decir, se origina como consecuencia de las desigualdades que se dan entre personas que pertenecen a diferentes clases o grupos sociales; por lo cual, para el derecho social no existen las personas indeterminadas, sino las personas en sus relaciones sociales concretas, como es la de trabajadores y patrones, entre otras.

Ahora bien, el tema de la clasificación del Derecho en ramas o troncos comunes, ha sido motivo de discusiones y opiniones diversas entre los tratadistas. Los hay quienes lo dividen en dos grandes categorías: el derecho público y el privado, criterio que como ya lo dijimos antes, sus orígenes se remontan al Derecho Romano; el primero regula las relaciones entre los estados o del Estado con los particulares en su carácter de ente soberano, mientras que el derecho privado trata de las relaciones jurídicas de los particulares o del Estado como entidad particular.

Se dice que esta división es inadecuada porque es imposible hacer una separación tajante, ya que existen materias de carácter mixto en las cuales no se diferencia con nitidez lo público de lo privado, como es precisamente el Derecho del Trabajo. Y por ello se habla de una tercera categoría: el derecho social.

Así es como la rama del Derecho Social emerge y es enunciada por primera vez por Gustavo Radbruch en 1929 (en su obra *Introducción a la Ciencia del Derecho*, mencionada por Mario Ruíz Massieu, en *Derecho Agrario Revolucionario*, UNAM, México, 1987, p. 89) la cual nace para romper con ese tradicional esquema.



Esta rama trata de las relaciones de los grupos sociales, generalmente en desventaja, que conservando sus derechos individuales y públicos, no pueden identificar la totalidad de sus derechos específicamente con el Estado o con los particulares, y que son reguladas por normas jurídicas proteccionistas que no pueden catalogarse dentro de las dos primeras ramas.

“Radbruch afirma que el contenido de la norma jurídica, se funda en una idea moral: el bien común. La moral, entonces, le presta al derecho sus preceptos y éstos integran el contenido de la norma. Hay una moral liberal o individualista, cuyo exponente será la persona. Hay además, una moral social, cuyo exponente será el grupo.

La moral colectiva, a su vez, colocará en un lugar de privilegio al grupo, a la clase social. Sus normas tenderán a la protección de las personas en su condición de miembros de una determinada clase social. Radbruch pone como ejemplo al Derecho económico y al Derecho del trabajo.

La idea central en que el Derecho social se inspira, dice Radbruch, no es la idea de igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen, la igualdad deja de ser, así, punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico.”<sup>4</sup>

En mi opinión, coincido con la definición que del Derecho social expone el maestro José Campillo Sainz en su trabajo *Los Derechos Sociales* (“Revista de la Facultad de Derecho”, t. I, 1-2, enero-junio, 1951, pp.189-213, citado por Néstor De Buen L.), quien señala que “los Derechos Sociales constituyen un conjunto de exigencias que la persona puede hacer valer ante la sociedad, para que ésta le proporcione los medios necesarios para poder atender el cumplimiento de sus

---

<sup>4</sup> RADBRUCH, Gustavo citado por DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I, Décima Octava edición. Porrúa. México. 2008. p.102.

fines, y le asegure un mínimo de bienestar que le permita conducir una existencia decorosa y digna de su calidad de hombre”.

Como hemos podido apreciar existen normas basadas en el derecho social, cuyo punto de partida son las desigualdades de las partes, para tratar de otorgar una verdadera igualdad, una igualdad compensatoria. A estas normas se les denomina “Principios de Justicia Social”.

### **1.3 Derecho del Trabajo**

El derecho del trabajo es el máximo exponente del derecho social. Las relaciones entre los patrones y sus empleados han sido producto de buscar el justo equilibrio, originado por las desigualdades de los dueños del capital con los generadores de la riqueza, los trabajadores. Recordemos que el nacimiento de esta disciplina surge como una reacción frente a la explotación del hombre por el hombre.

A continuación veremos diversas concepciones que definen esta rama del derecho:

El maestro Néstor de Buen L. define al derecho del trabajo como “el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social.”<sup>5</sup>

Para Trueba Urbina, “el derecho del trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> DE BUEN L., Néstor. Ob. Cit. Derecho del Trabajo. Tomo I. Novena edición. Porrúa. México. 1994. págs. 134 a 138.

<sup>6</sup> Idem

Según el doctor Mario de la Cueva, “el nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital.”<sup>7</sup>

Desde mi punto de vista el derecho del trabajo es el conjunto de normas jurídicas que regula y tutela el equilibrio de las relaciones obrero patronales.

Por todo lo anterior, el derecho al trabajo, no es una dádiva que otorguen los patronos o el Estado a sus trabajadores; es un derecho asignado a acortar las desigualdades existentes entre los empleadores y sus empleados, derechos consagrados en las leyes mexicanas.

#### **1.4 Derecho Burocrático**

Existen diversos puntos de vista desde los cuales puede considerarse al Estado. Sin embargo, todos se basan en él como estructura social, la cual no vive *per se*, necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla.

Conforme el Estado va evolucionando, sus atribuciones crecen lógicamente, el desarrollo de una serie de servicios públicos y administrativos demanda una estructura más compleja, así como un número mayor de funcionarios, empleados y trabajadores.

Es la regulación sistemática de estas relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, así como qué derechos pueden otorgarse a estos trabajadores que sean compatibles con el interés del Estado, lo que trataremos de definir en este punto.

---

<sup>7</sup> Idem

El Estado visto como un sujeto de derecho en el mundo fáctico, y de acuerdo a su naturaleza primaria de persona moral, necesita la representación material de las personas físicas que desempeñen las funciones encomendadas a los órganos del aparato estatal. En ese sentido, debemos considerar la existencia de relaciones jurídicas entre el Estado y las personas que lo materializan.

La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores, representa una fuente de derechos y obligaciones como cualquiera otra, sin embargo, reviste características particulares en atención a la naturaleza propia del ente estatal.

Para establecer la naturaleza, alcances y finalidad del Derecho Burocrático, podemos partir de la definición adoptada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático, citada por el Maestro Acosta Romero: “El Derecho Burocrático es una rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ellos surjan.”<sup>8</sup>

Parece sencilla y entendible la definición anotada sobre el Derecho regulador de las relaciones de servicio entre el Estado y sus trabajadores, sin embargo, existen discrepancias sobre su naturaleza. Tenemos por un lado las teorías que la asimilan al derecho administrativo y que se sustentan en el hecho de que el elemento constitutivo de las relaciones entre el estado y sus trabajadores es precisamente la función pública, es decir, por un lado es incuestionable que el ejercicio de la función pública genera derechos, obligaciones y situaciones de derecho entre el estado y sus trabajadores, y por otro es también innegable que la función pública como objeto del estado es la materia intrínseca del derecho administrativo, defensores de estas teorías son entre otros, el doctor Andrés Serra Rojas<sup>9</sup> y el profesor Alfredo Sánchez Alvarado.

---

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático. Segunda edición. Porrúa. México. 1987. pág. 95.

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. “Primer Curso”. Décima tercera edición. Porrúa. México. 1999. pág. 123

Existe una postura contraria que defiende las teorías que consideran al Derecho Burocrático como una rama autónoma. Estas teorías son realmente excluyentes, ya que se sustentan en la ausencia de los elementos propios de una relación de trabajo, es decir, la lucha de clases y los factores de la producción entre capital y trabajo, por lo cual sostienen que no puede encontrarse su naturaleza en el Derecho del Trabajo y de la misma forma encuentran que el Derecho Administrativo es una rama distinta en virtud de que este campo estudia y regula la función netamente administrativa del Estado para con los gobernados y por lo tanto, no puede abarcar las relaciones de servicio que unen al propio Estado con sus servidores, quienes necesitan que en forma determinada se regule su situación laboral, porque con independencia del ente que funge como patrón, el grupo de trabajadores reviste un tratamiento especial en su afán de obtener y defender los derechos propios del trabajo como son la estabilidad y en general los derechos básicos, mismos que están regulados por la Constitución y por las leyes reglamentarias.

En forma particular, no estamos de acuerdo en que el derecho burocrático debe encontrar su naturaleza como una rama autónoma que regule en forma particular y propia los derechos y obligaciones que nacen de la relación de servicios prestados al Estado por sus trabajadores, en virtud de que, las personas que integran la burocracia en su conjunto, al prestar servicios subordinados, personales y directos al Estado, se constituyen como trabajadores y por ello deben ser protegidos por los principios genéricos del derecho social, amén de su ubicación constitucional, en el apartado “B” del artículo 123 y por la existencia de una Ley Federal propia, tal como lo señala Néstor De Buen L.<sup>10</sup>, por lo que también sus normas pertenecen al Derecho del Trabajo, independientemente de que atento a la naturaleza del Estado que actúa como patrón al ser titular de dicha subordinación y de ser el encargado de la remuneración correspondiente, esta relación pudiera recoger elementos y principios propios del derecho administrativo.

---

<sup>10</sup> DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décima octava edición. Porrúa. México. 2008. P. 125

Como puede observarse, aún al día de hoy, los tratadistas del derecho no han logrado ponerse de acuerdo en cuanto a la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores. La relevancia de esta determinación radica en que, una vez ubicada la esencia jurídica de la relación se tendrá por consecuencia, la aproximación más certera de lo que debemos entender como Derecho Burocrático.

## **1.5 Administración Pública**

La Administración Pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada administración pública. La evolución histórica de la administración pública nos demuestra que desde las más remotas sociedades aparece la administración, primero para regular la distribución de los satisfactores que poseían los grupos humanos, y luego con fines tributarios. A medida que el estado se iba consolidando, la administración pública incorporaba nuevos cometidos a su ámbito de competencia, esto no ha cesado en la actualidad, porque prácticamente toda actividad social implica relaciones con los órganos del poder ejecutivo federal, local o municipal.

Al hablar de la burocracia como el elemento humano del Estado, se deduce que su actividad está relacionada con las funciones inherentes a la teleología estatal, misma que para ser alcanzada es necesario que se lleve a cabo mediante una organización determinada. La organización del Estado para el desempeño de sus funciones, en una de sus acepciones, es precisamente la Administración Pública siendo uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del ente estatal y mencionamos que lo es en una de sus acepciones, porque en otra, la entendemos como la estructura que da cuerpo al poder Ejecutivo de la Unión, por ello resulta necesario exponer la existencia de diversas teorías en relación con la personalidad del Estado para determinar la naturaleza de su organización y la de sus relaciones, específicamente con sus trabajadores.

Así las cosas, diremos que son dos las corrientes que defienden posturas diversas sobre la personalidad del Estado, una que afirma y otra que niega dicha personalidad. La primera de ellas podemos subdividirla en tres posturas, una que sustenta que el Estado tiene una doble personalidad; otra de ellas supone que la personalidad estatal es única, sin embargo se expresa en dos voluntades y finalmente, la tercera de ellas dice que es solamente una y que se desenvuelve en el ámbito del derecho privado.

Las posturas sobre la doble personalidad estatal, señalan que existe una dualidad estatal, que una de ellas es titular de la soberanía que se desenvuelve en el derecho público y otra que es titular de derechos y obligaciones propias del derecho privado.<sup>11</sup> A pesar de que esta postura es precisamente la que adopta el derecho positivo vigente en nuestro país, sus detractores afirman que es inadmisibles que el Estado tenga dos fines diversos y a veces contradictorios.

La teoría que sostiene la existencia de una sola personalidad con doble voluntad, comportándose frente a los gobernados en dos formas diversas, en ocasiones lo hace a través de su facultad de imperio, imponiendo su voluntad sobre la de los particulares y en ese caso haciéndola efectiva coercitivamente, sin embargo, en ocasiones somete su voluntad al acuerdo con los particulares, actuando de igual a igual, en el ámbito del derecho privado, por ejemplo en la celebración de un contrato de arrendamiento o compraventa. La crítica a esta teoría se basa en la incongruencia entre las voluntades que constituyen una sola persona.

Finalmente, existe la teoría que afirma la existencia de una sola personalidad estatal, siendo ésta la más convincente en nuestra opinión, en virtud de que basa su postura en el razonamiento de que el Estado es una persona indivisible que se somete en unos casos al régimen de derecho privado y en otros al régimen de derecho público.

---

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático. Ob. cit., pág. 516

Una parte importante en el estudio de la Administración Pública, es la concerniente al estudio de los órganos que la integran. Al respecto diremos que con base en la adoptada teoría de la personalidad única del Estado, los órganos que la integran no pueden ser más que eso, partes integrantes o zonas de esa personalidad que tienen destinada alguna función específica. Utilizando el parangón con el cuerpo humano, diremos que los órganos administrativos funcionan como los órganos corporales, que de la misma manera integran el cuerpo, pero su actividad es determinada.

A mayor abundamiento, los órganos que conforman la Administración Pública, se pueden clasificar, a decir del maestro Gabino Fraga, en órganos autoridad y órganos auxiliares. Respecto de los primeros el autor citado señala que se está frente a un órgano autoridad : "...cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución", y también señala al respecto, cuándo se trata de un órgano administrativo auxiliar: "...cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones..."<sup>12</sup>

Gramaticalmente administración viene del latín *administrator*, que se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo, o presta algún servicio, es decir, la persona que administra, teniendo la custodia o el cuidado, o la guarda y custodia de alguna cosa. En este sentido, la administración implica la gestión o servicio subordinado, mientras que lo Público se traduce en aquello que pertenece al pueblo, por lo cual el maestro Andrés Serra Rojas, concluye: "En un sentido estricto cuando se menciona a la Administración Pública, se designa al conjunto

---

<sup>12</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima Novena Edición. Porrúa. México. 1999, pág. 170.



de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas públicas”.<sup>13</sup>

En México la Administración Pública se ejerce por órganos centralizados del poder público y por entidades paraestatales previstos en el artículo 90 de la constitución federal.

Y por último, existe la concepción teleológica, es decir, aquella en que se tiene en cuenta los fines que ella persigue, los cuales pueden ser, entre otros, lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, en resumen, hacer posible la vida en sociedad.

En resumen, los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos, constituyen la materia que integra a la administración pública.

## **1.6 Centralización Administrativa**

La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman la administración pública, se debe a que sólo así se logra alcanzar sus objetivos y el ejercicio de la función o actividad administrativa.

La centralización administrativa es la forma de organización en la cual las unidades orgánicas de la Administración Pública, se articulan mediante un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar los criterios de acción administrativa.

La organización administrativa denominada centralización administrativa, es a partir de la cual pretendemos ubicar a los organismos descentralizados. Así las cosas, resulta de suma importancia el análisis del concepto anotado, para estar en posibilidad de distinguir la partición establecida en el artículo 90 constitucional,

---

<sup>13</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Op. cit. pág. 271.

cuando nos habla de que la Administración Pública es centralizada y paraestatal. Este concepto, nos habla en principio de organización, que evoca la idea de orden, de ubicación y referida ésta a la Administración Pública, debemos entender ese orden en los órganos que la integran, es decir, en aquellos entes que se caracterizan por su autonomía y patrimonio.

Para que esta organización se de como tal, es necesario el vínculo que los una y articule, debiendo ser concebido este vínculo como el orden y grado que guardan entre sí, sin embargo dicho orden no es privativo de la centralización, ya que la administración paraestatal también cuenta con una organización jerárquica, diferenciándose principalmente por la relación que tiene cada una de ellas con la titularidad del ejecutivo.

En la teoría administrativa clásica<sup>14</sup>, se dice que la relación jerárquica genera derechos y obligaciones, los cuales comentamos someramente con el único fin de desmembrar y conocer en forma global la figura de la centralización:

- a) Poder de Decisión, facultad que se concentra en orden decreciente a partir del titular del ejecutivo federal y consiste en la potestad para decidir el sentido de la actuación de la administración en relación con los gobernados.
- b) Poder de Nombramiento, en virtud de que la facultad de designar a un funcionario público nace de la constitución y las leyes, ésta debe ser considerada a partir del segundo nivel de jerarquía, ya que como hemos dicho, la organización de la administración pública se forma a partir del Presidente de la República.
- c) Poder de Mando, como facultad que cubre el concepto de subordinación, característica propia de la relación jerárquica. En ese sentido el superior jerárquico cuenta con la facultad de ordenar al inferior y éste a su vez tiene la obligación de obedecer.

---

<sup>14</sup> Ibidem. pág. 278.

- d) Poder de Revisión, que al igual que el poder de mando, la revisión es la potestad del superior jerárquico para supervisar el trabajo de sus subordinados, depurando, en su caso, las fallas que se pudieran presentar, traducándose también en un derecho y una obligación.
- e) Poder Disciplinario, que se entiende como la consecuencia directa del poder de revisión y del que algunos autores llaman el poder de vigilancia, ya que son las medidas jurídico-administrativas tendientes a corregir, prevenir o sancionar las faltas, incumplimientos o ilícitos administrativos cometidos por los subordinados.
- f) Poder para Resolver Conflictos de Competencia, a partir del hecho de que el titular de la Administración Pública es el Presidente de la República y de que en la relación jerárquica los demás órganos tienen el mismo nivel, concluimos que esta facultad recae en dicho titular del ejecutivo en relación con los conflictos competenciales que surjan entre aquellos.

En síntesis, es en la administración centralizada donde los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo. Esta forma de concentración del poder fue la única conocida durante milenios y es hasta la actualidad que surgen las otras formas de organización administrativa: desconcentrada y descentralizada.

### **1.7 Descentralización Administrativa**

La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. Y surge a raíz de que el estado incursiona en actividades industriales, comerciales y financieras que le conferían un matiz de empresa privada a los organismos encargados de esas tareas.

En nuestra legislación existe una denominación específica para identificar al sector que la ley no enumera cuando se refiere a la administración centralizada, así, la administración paraestatal representa aquella parte de la administración pública paralela al gobierno del Estado.

Sin embargo, para algunos autores la expresión paraestatal es inexacta ya que no expresa con amplitud el concepto para el cual se emplea, dado que cuando hablamos del sector paraestatal, englobamos a diversas entidades, con naturaleza jurídica distinta, tal es el caso de una empresa o de un fideicomiso, siendo instituciones que están contempladas bajo el concepto de sector paraestatal, encontramos pues, dentro de la organización descentralizada, a través de la cual se confían algunas actividades administrativas, a órganos que guardan con la administración centralizada una relación determinada de cohesión, sin que exista necesariamente un vínculo de jerarquía.

El estudio del derecho administrativo desprende la existencia de una primera clasificación relativa a la descentralización, misma que atiende al carácter de los motivos que originan este tipo de organización de la administración pública. La primera de las formas que puede adoptar la descentralización es de tipo político, que se traduce en un régimen especial formado a partir del poder federal, en relación con los estados miembros de esa Federación, es decir, la descentralización política corresponde a las facultades reservadas a los Estados, cuando no se encuentran expresamente encomendadas a la Federación.

Por otro lado, la descentralización administrativa, se da a partir del poder central para el mejor desempeño de las funciones que asume con la detentación del poder Ejecutivo, delegando para ello facultades a determinados órganos, bajo requisitos y condiciones preestablecidas.

Se dice que la descentralización se caracteriza por que otorga a los organismos que la constituyen un patrimonio y una personalidad jurídica propios, sin embargo,

en ese sentido también existe una distinción que depende del grado de autonomía otorgada, por lo que esta clasificación separa a la descentralización técnica de la descentralización plena.

Respecto de las características de los organismos descentralizados, diremos en primer término que las funciones que desarrollen, deben ser sin duda atribuciones encomendadas al Estado mismo, sin embargo, debe precisarse que estas atribuciones merecen un trato especial a partir de un conocimiento técnico.

Lo anterior es así, en virtud de que la razón teleológica de su creación, es precisamente la disgregación del sector central con base en los criterios de funcionalidad y fluidez en la gestión administrativa del estado, luego entonces, las actividades y atribuciones delegadas a los organismos descentralizados, requieren de conocimientos técnicos determinados, ya que esa es la parte esencial de la justificación de su creación y por ende, de ello depende su eficacia, es decir en la medida en que se resuelvan los problemas en el ámbito de su competencia, los organismos descentralizados serán eficaces y quedará acreditada plenamente la necesidad de su existencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45, define a los organismos descentralizados como: “Las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Por lo que se refiere a la extinción o liquidación de estos organismos, el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, determina que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, lo propondrá al Ejecutivo Federal, cuando no cumpla con sus fines u objeto o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente para la economía nacional o el interés público y en relación con ello la Ley de Bienes Nacionales ordena que, la parte de su patrimonio que

corresponda a la federación, al extinguirse el organismo, pasa a formar parte del dominio privado de la propia Federación.

Un aspecto importante respecto de los organismos descentralizados es la relación que guardan con la administración pública central y los poderes derivados de dicho sector y en forma ejemplificativa diremos que el personal que integra la plantilla de los organismos descentralizados tiene por regla general, las características de aquellos que integran la administración centralizada, salvo raras excepciones como en el caso de la industria petrolera. Tan es cierto lo apuntado, que los titulares de algunos de estos organismos son designados por el Presidente de la República directamente, o con aprobación del Senado y los trabajadores al servicio de estas entidades, adquieren ese carácter a partir de un nombramiento hecho a su favor, a cargo de autoridad facultada legalmente para ello.

Una característica que merece ser comentada, es la relativa a su régimen patrimonial y financiero y se resume en el hecho de que por disposición legal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la administración de los recursos correspondientes a sus ingresos y egresos, así como su vigilancia y fiscalización, quedando únicamente a cargo de las unidades administrativas y secretarías titulares de cada sector, la coordinación y evaluación del funcionamiento patrimonial.

Debe señalarse también, que a fin de evitar la fragmentación y en consecuencia la debilitación de la unidad estatal, por la disgregación de funciones que hace el sector central en los diversos organismos, el estado se reserva ciertas prerrogativas traducidas en facultades determinantes, tales como la designación de los titulares de las entidades y la facultad de incidir directamente en su creación a partir de decretos, las que representan la prueba más evidente del vínculo innegable que trata de evitar la división del poder ante la naturaleza de una descentralización en cualquiera de sus formas.

Por último cabe decir, que si para la doctrina la descentralización administrativa está constituida por los órganos del poder ejecutivo dotados de autonomía, para el legislador mexicano únicamente lo son aquellos que sean creados mediante un acto de derecho público.

## **1.8 Desconcentración Administrativa**

Como ya lo mencionábamos la desconcentración es una de las formas de organización administrativa cuyo modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo, implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.

Teóricamente, la desconcentración implica la distribución de facultades a cargo de órganos superiores jerárquicos en relación con los inferiores y provoca en la praxis una descongestión en la actuación de la administración, en cuanto a que los órganos inferiores resolverán problemas que por la cantidad resultaría imposible hacerlo únicamente por una sola unidad.

Hablando precisamente de la practicidad de las formas de organización administrativa, es importante mencionar que encuentra su fundamento en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece la facultad de los Secretarios de Despacho y de los Departamentos Administrativos para contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y que tendrán facultades específicas para resolver asuntos determinados en el ámbito de sus respectivas competencias. Lo anterior describe claramente las características de la desconcentración al señalar su objeto primordial que es el de la satisfacción de las necesidades de servicio de la administración, relativas al despacho de sus funciones, debiendo aclararse, que por regla general, estos órganos desconcentrados no tienen patrimonio ni personalidad jurídica propios, por lo que las decisiones importantes requieren

autorización y previo acuerdo, del ente público con el cual mantienen dependencia y sólo en casos determinados cuentan con autonomía técnica.

La desconcentración, como su nombre lo indica, representa lo que se aleja del centro y aplicado a este caso, lo que se aleja del centro es la función administrativa, sin embargo, lo importante es que la acerca al lugar en donde se necesitan resultados de dichas funciones, en virtud de que los órganos que se desconcentran analizan, estudian y ejecutan acciones en estrecha relación y cercanía con el gobernado.

Un ejemplo que clarifica el concepto de la desconcentración, es la organización de las 16 Delegaciones Políticas en el Gobierno del Distrito Federal, entre otras muchas desconcentraciones que se dan en la administración pública de nuestro país.

Finalmente la desconcentración ha sido considerada la primera etapa de la descentralización, dado que ya implica cierto grado de autonomía en lo que concierne a su libertad de acción en asuntos técnicos.

## **1.9 Empresa**

Originalmente en el sistema capitalista o de economía de mercado, el fin de la empresa ha consistido en la obtención del máximo beneficio o lucro, mientras que en las economías colectivistas con dirección centralizada el fin de la empresa ha consistido en cumplir los objetivos asignados en un plan más general, de ámbito nacional, regional o local.

La palabra empresa, según el Diccionario de la Academia de la Lengua: “procede del latín *inprehensa*, que quiere decir cogida o tomada, y da dos acepciones que se aplican al concepto jurídico: “Casa o sociedad mercantil o industria fundada



para emprender o llevar a cabo...negocios o proyectos de importancia.” “Obra o diseño llevado a efecto, en especial cuando en él intervienen varias personas.”<sup>15</sup>

Desde el punto de vista de la economía, “la empresa es la organización de factores de la producción, elementos naturales, capital y trabajo, bajo una organización y dirección que les da congruencia y estructura, para producir bienes y servicios.”<sup>16</sup>

“Esa organización, como concepto económico, no tiene una equivalencia con un concepto jurídico típico, y definido como tal, sino que, necesariamente la empresa tendrá que tener una envoltura jurídica que le dé la capacidad de ejercitar derechos y obligaciones.”<sup>17</sup>

La Ley Federal del Trabajo de 1970, sí menciona de manera específica el concepto de empresa, aunque parece limitativa. En el artículo 16, se dice que: “Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios...”<sup>18</sup>

En mi opinión la empresa es la entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de la producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios, generalmente con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad.

Como podemos observar, la empresa es algo más que un simple conjunto de bienes materiales. La empresa es un sistema de coordinación central, una unidad de dirección o planificación.

---

<sup>15</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. pág. 1086

<sup>16</sup> Idem

<sup>17</sup> Idem

<sup>18</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décima segunda edición. Porrúa. México. 1995. pág. 539

Cabe señalar que también existen las denominadas empresas públicas que son aquellas creadas y sostenidas por un poder público.

### **1.10 Empresa de Participación Estatal**

Mediante la empresa pública, el estado lleva a cabo tareas administrativas, es decir, cumple parte de sus cometidos.

También podemos afirmar que por su medio el estado realiza ciertas labores dentro de sus atribuciones, las que se supone persiguen beneficios para la colectividad u obedecen al interés público.

Por lo que podemos deducir que se entiende a la empresa pública como género y a la empresa de participación estatal, como especie.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 90 constitucional, existen diversas formas de organización de la administración pública: la centralizada y la paraestatal y esta última, tal como lo afirma el maestro Rafael Martínez Morales “se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto”.<sup>19</sup>

La empresa pública se refiere, entonces, a un ente paraestatal, dedicado a producir o distribuir bienes o servicios de naturaleza económica.

A medida que el Estado aborda cometidos industriales y comerciales en sustitución de la iniciativa privada, surge el llamado sector paraestatal y con ello, el auge de las empresas públicas y mediante ellas la administración pública habrá

---

<sup>19</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael. Derecho Administrativo. Op. cit. pag. 41.

de realizar tareas productivas, sin sujetarse a la estricta relación que se deriva del poder jerárquico e imprimiéndole agilidad a su actuar.<sup>20</sup>

Así pues, de una manera general, habrá empresa pública cuando el Estado produzca o distribuya satisfactores económicos, no importa mediante qué órgano lo efectúe.

La figura jurídica preferentemente adoptada por el estado, para la creación de estas empresas públicas, es la sociedad mercantil, lo cual le permite participar en diversa proporción de capital, pudiendo aportar hasta el total y establecer diversas clases de control.

En tanto que entes de la administración pública, estas sociedades están previstas, tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual en su artículo 28 señala que: “son empresas de participación estatal mayoritaria, las que determina como tales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” y en el artículo 30, de la misma Ley, se establece que: “las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6o de este ordenamiento.”

Por último, la empresa de participación estatal es también denominada como sociedad mercantil de estado, cuyo verdadero accionista de las empresas públicas estructuradas como tales, es el estado y tienen por objeto realizar determinadas tareas que les asigna su acto de creación, relacionadas con cometidos estatales de índole administrativa, que pueden consistir en producir, vender, operar o explotar bienes o servicios.

### **1.11 Organismo Descentralizado**

---

<sup>20</sup> Cfr. Idem.

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas. En la creación de esos órganos, el estado puede recurrir a figuras del derecho público y en este caso, estaremos frente a los llamados organismos públicos descentralizados.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice: “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.”<sup>21</sup>

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual lo define como: “...la Entidad de Derecho Público creada por Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente de los poderes del Estado, a la que se encomienda expresamente, en régimen de descentralización, la organización y administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público,...”<sup>22</sup>

En lo particular considero a los organismos descentralizados como entidades auxiliares de la Administración Pública Federal para el eficaz cumplimiento de su objetivo particular, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, con los cuales se evitan las amplias redes de relaciones administrativas de la centralización.

Se observa claramente, entonces, que el estado puede prestar los servicios públicos de manera directa o por medio de un organismo público descentralizado.

## **1.12 Función Pública**

---

<sup>21</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. pág. 1086.

<sup>22</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Op. cit. pág. 707.

Puede entenderse como el conjunto de la Administración Pública; la actividad de los funcionarios públicos; o bien toda la actividad que realiza el estado.

En este caso, tales funciones públicas pueden ser realizadas de manera directa por el propio estado, en virtud de una ley que las pone a su cargo, o de manera indirecta, mediante la participación de particulares.

El Diccionario Jurídico Mexicano conceptúa a la función pública como: “la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la idea de servicio y que domina la concepción europea de función pública inspirada en el servicio civil británico.”<sup>23</sup>

Para el Dr. Guillermo Haro Belchez, en sentido objetivo la función pública puede definirse como: “el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es decir el régimen aplicable a éstos”. En sentido subjetivo se considera como tal: “al conjunto de funcionarios de una determinada administración pública.”<sup>24</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que por función pública debe entenderse: “...el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividad de Gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio...”<sup>25</sup>

La función pública se distingue del servicio público, en que aquélla sólo es ejercitable por los órganos estatales a través de actos de autoridad, o sea, unilaterales, imperativos y coercitivos. Ninguna de estas funciones son

---

<sup>23</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. pág. 1265

<sup>24</sup> MARTÍNEZ MORALES. Rafael. Derecho Administrativo. Op. cit. pág. 91

<sup>25</sup> Ibidem. pág. 92.

delegables. Por el contrario, el servicio público, aunque debe desempeñarse por el Estado, es susceptible de concesionarse a particulares y su finalidad consiste, no en generar actos de autoridad legislativos, administrativos o jurisdiccionales, sino como su nombre lo indica, en satisfacer necesidades colectivas de diverso contenido.

Desde nuestro particular punto de vista, la función pública en consecuencia, denota la actividad en que se manifiesta el poder público del Estado, es decir, son funciones de imperio, por lo que se traducen necesariamente en actos de autoridad legislativos, administrativos o jurisdiccionales.

En síntesis, el conjunto o cada una de las funciones del estado, pueden ser entendidas como poderes del estado o como las competencias de la administración pública que son ejercidas como funciones públicas por distintos tipos de cargos públicos.

### **1.13 Servicio Público**

Las diversas necesidades de la sociedad, tales como las comunicaciones, la sanidad pública, o la distribución de la energía eléctrica, son satisfechas en la colectividad por un servicio correspondiente, que en ocasiones es prestado por particulares a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica que le compete exclusivamente al estado en su carácter de administrador público, encontrándonos entonces, ante un servicio público. A continuación, algunas definiciones:

#### **Concepto de Marcello Caetano<sup>26</sup>**

---

<sup>26</sup> ibidem. Pág. 247

“El servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida”.

### **Concepto de León Duguit<sup>27</sup>**

El Estado es una cooperación de servicios públicos organizados por los gobernantes. La noción de servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento de Derecho Público.

“El servicio público es una obligación de los gobernantes originada por necesidades sociales a través del cual se realiza y desenvuelve la independencia social”.

Duguit considera que hay servicio público cuando se satisface:

- Una función que el Estado considera como obligatoria, en un momento determinado;
- Cierta número de agentes jerarquizados para realizar la función;
- Una cierta cantidad de recursos para el cumplimiento de la misma, y
- Un régimen jurídico especial.

### **Concepto de Gastón Jéze<sup>28</sup>**

Considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, sostiene que servicio público equivale a decir “que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en

---

<sup>27</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. México. Porrúa. 1988. Pág. 66

<sup>28</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima novena edición. México. Porrúa. 1990. pág. 22

cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse”.

### **Concepto de Bonnard<sup>29</sup>**

Los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura del Estado, son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado y visto desde el punto de vista realista, el Estado está constituido por el conjunto de los servicios públicos.

### **Concepto de Acosta Romero<sup>30</sup>**

“El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)”.

### **Concepto de Gabino Fraga<sup>31</sup>**

“El servicio público es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les impone adecuación, regularidad y uniformidad”.

### **Concepto de Andrés Serra Rojas<sup>32</sup>**

“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

---

<sup>29</sup> Cfr. PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Décima quinta edición. Porrúa. México. 1994. Pág. 238.

<sup>30</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décima cuarta edición. Porrúa. México. 1999. Pág. 968.

<sup>31</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Op. Cit., pag. 123

<sup>32</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. (Primer Curso). Vigésima edición. Porrúa. México. 1999. Pág. 110



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”.

Cualquiera que sea el concepto de servicio público que se proponga carecerá de la característica de inmutabilidad, debido a que no es posible agotar a través de un concepto todas las posibilidades de una idea tan general y cambiante como es la necesidad básica o fundamental de la población. Es un criterio que varía de acuerdo a las circunstancias históricas, de oportunidad política, de tiempo y espacio.

Por su parte nuestro máximo tribunal sostiene que el servicio público: “...consiste en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes...”<sup>33</sup>

### **1.13.1 Características generales**

Con independencia de los diversos criterios con los que se examine el concepto, es factible encontrar características generales del servicio público:

**CONTINUIDAD.** La prestación no puede ser interrumpida, es vital y por lo tanto no puede suspenderse o interrumpirse, sin una causa justificada debido a que ha sido establecida a favor de la colectividad. Correlativo a este principio está el de adaptación o mutabilidad que de acuerdo con Gabino Fraga es “...la posibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad...”<sup>34</sup>. De esta suerte, el servicio público se va adecuando a las necesidades.

---

<sup>33</sup> Ibidem. pág. 251.

<sup>34</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima novena edición. México. Porrúa. 1990. Pág. 243.

**REGULARIDAD.** El servicio público debe reunir todos los elementos que aseguren su prestación eficaz, rápida, eficiente y oportuna, dependiendo del tipo de servicio y de acuerdo a las reglas y disposiciones legales que rigen su funcionamiento.

**IGUALDAD.** El servicio público debe ser prestado en igualdad de condiciones, sin que se puedan establecer diversas categorías de usuarios, manteniendo siempre en estricta igualdad a todos ellos.<sup>35</sup>

**GENERALIDAD.** El servicio público debe ser prestado a todos los individuos a quienes de manera abstracta esté dirigido y no a personas o grupos privilegiados.<sup>36</sup>

Este principio está vinculado con el de igualdad, ya que el servicio debe estar disponible para todos los habitantes que satisfagan los requisitos que la Ley del servicio imponga en cada caso particular para ser otorgado.

### 1.13.2 Concepción etimológica

“Público”, del latín *publicus*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad.

Por su parte, “servicio” viene del latín *servitum* que es la acción de servir.

De esta concepción etimológica se puede concluir que el término citado es una función, un cumplimiento de un fin, y la satisfacción de una necesidad.”<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> HAMDAN AMAD, Fausi. Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo. Volumen 3 de Colección Legisladores. H. Cámara de Senadores. México. 2002. págs. 286 y 287.

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Op. Cit., pág. 617.

En mi opinión podemos considerar al servicio público como la actividad que realiza el Estado de manera regular, continua y uniforme a fin de satisfacer las necesidades de interés general de la población.

Cabe destacar, que el Estado impone deberes imprescindibles a sus servidores para mantener el eficaz funcionamiento de los servicios públicos a los que está obligado, ya que la sociedad y el Estado mismo tienen interés en que éstos no se suspendan.

### **1.14 Relación de Trabajo**

La relación laboral se establece, por regla general, entre dos personas. La persona trabajador que ha de ser una persona física y sin embargo del otro lado de la relación puede encontrarse, bien una persona física, una persona jurídico colectiva, o una persona moral.

Dicha relación contiene ciertas características, tales como, que supone una actividad humana que tiende a la obtención de un provecho, de manera subordinada y tiene como nota definitoria la remuneración.

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que: “la relación de trabajo es la denominación que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral.”<sup>38</sup>

La Enciclopedia Jurídica Omeba conceptúa la relación de trabajo como: “la vinculación existente entre el trabajador y su empleador, sea éste persona real o jurídica, con exclusión de la existencia o no, de un contrato de trabajo y vinculado a los elementos sociológicos rectores de la disciplina jurídica que regula la materia. Es una vinculación de carácter jurídico porque engendra derechos y

---

<sup>38</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. págs. 2769 y 2770.

obligaciones recíprocas, y de carácter personal, porque eleva a un primer plano el elemento humano como finalidad en sí.”<sup>39</sup>

En el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, se entiende por tal, cualquiera que sea el acto que le dé origen, “la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario (artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo).”<sup>40</sup>

Desde mi punto de vista, la relación de trabajo es el vínculo jurídico que se da entre el trabajador y el patrón, donde el primero le presta al segundo un servicio personal subordinado, a cambio de un salario.

Por último, hay que señalar que nuestra legislación previene que se presume la relación y el contrato de trabajo entre quien presta un servicio y quien lo recibe.

### **1.15 Patrón**

El trabajador y el patrón representan los sujetos esenciales y primarios del Derecho del Trabajo. La doctrina suele utilizar indiscriminadamente, diferentes denominaciones para referirse a esta figura: empleador, dador de trabajo, empresario, siendo la más exacta: patrón.

Néstor de Buen L. propone la siguiente definición: “Patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución.”<sup>41</sup>

El artículo 10 de la Ley del Trabajo señala: “Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.”

---

<sup>39</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Driskill. Buenos Aires. Argentina. 1977. T. XXIV. pág. 552.

<sup>40</sup> DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. Diccionario Enciclopédico. Op. cit. pág. 438.

<sup>41</sup> DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Op. cit. págs. 500 y 501.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual lo conceptúa como “quien emplea remuneradamente y con cierta permanencia a trabajadores subordinados a él.”<sup>42</sup>

En mi opinión el patrón es la persona física o moral a la que se encuentran subordinados uno o varios trabajadores, quienes le prestan un servicio a cambio de la remuneración respectiva. La legislación vigente, establece que los representantes del patrón, lo obligan en sus relaciones con su personal a su servicio, evitando de esta manera que el patrón se desligue de sus obligaciones laborales, reafirmando su vínculo directo frente a los trabajadores.

### **1.16 El Estado como Patrón**

La doctrina estima que el estado no es un patrón común y corriente, ni una empresa mercantil, ya que en principio el estado no explota a sus trabajadores, ni obtiene lucro, ni utilidades, así como tampoco hay una lucha de clases sociales entre éste y sus trabajadores.

Sin embargo, hablemos del concepto de patrón, para analizar posteriormente las características que reviste el Estado cuando actúa en una relación jurídica laboral. Así, podemos señalar las ideas generales que se tienen sobre esta figura, mismas que parten de un cúmulo de derechos y obligaciones en esa relación, identificándolo como “acreedor de trabajo”, “patrono”, “centro de trabajo”, “principal”, “dador de trabajo” o “empresario”, que terminológicamente, revisten todas, problemas para llegar al verdadero concepto que buscamos.

En ese sentido, Néstor de Buen, opta por asumir el término y definición de nuestra legislación laboral, que en su artículo 10, enuncia “es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”, a lo cual bastaría comentar que

---

<sup>42</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Op.Cit. pág. 26

cuando se piensa en esta relación no deben omitirse las ideas de subordinación y retribución, como elementos indispensables de la relación laboral.<sup>43</sup>

El Estado actúa en la relación con sus empleados como un ente soberano, con la potestad que reviste por su propia naturaleza y así, su voluntad se expresa solamente a través de los seres humanos que constituyen sus órganos, mientras que en todas las demás relaciones obrero patronales, la relación se da entre particulares, es decir, personas con la misma naturaleza jurídica.

Por otro lado, existe una diferencia substancial entre el común de las relaciones laborales y la que se da entre el Estado y sus empleados, a partir de los fines que se persiguen en una y otra. En las primeras se busca la obtención de beneficios particulares, generalmente económicos, en cambio en las segundas, es la ejecución de las atribuciones encomendadas al Estado por el régimen jurídico.

Así, con base en las características anotadas, podemos concluir que la relación Estado-empleado que nos ocupa, es materialmente administrativa, pero formalmente laboral, dado que está sujeta a un acto condición que es el nombramiento que otorga el propio Estado al trabajador.

Se desenvuelve además en un régimen de imperatividad atendiendo al carácter soberano de una de las partes en el vínculo, que sin embargo, merece un tratamiento especial en beneficio de la otra parte que son los trabajadores.

Los derechos consignados en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, dejan ver con claridad dos situaciones: la primera de ellas es la intención del legislador de avanzar en la idea primitiva respecto de un Estado totalitario y ventajoso en la relación con los ciudadanos encargados de materializar su voluntad y ejecutar su función, siendo la otra, el tratamiento especial y diferenciado que se da a las

---

<sup>43</sup> DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Op.cit.. pág. 184.

relaciones Estado-empleado, al existir dos apartados, con peculiaridades que no permiten aplicación concurrente.

Recuérdese que el Constituyente permanente decidió distinguir las relaciones obrero-patronales de las del Estado con sus servidores, en virtud de responder a una filosofía distinta.

### **1.17 Trabajador**

El trabajador representa uno de los sujetos esenciales de la relación laboral, ya que, como ya dijimos, ésta se establece, por regla general, entre dos personas.

Asimismo, la doctrina ha manejado diferentes términos para denominarlo: así se ha hablado de obrero, prestador de trabajo, dependiente, etc. Sin embargo, en la opinión oficial, con un criterio unificador y espíritu democrático, el legislador adoptó el término de trabajador superando las discriminaciones que suelen considerar como categorías diferentes de prestadores de servicios, a los trabajadores, obreros y empleados.

Sin embargo, la doctrina nos señala que si bien la condición de trabajador resultará del dato objetivo de la existencia de la relación subordinada por un lado, por el otro, dependerá sólo de la actividad, sin tener en cuenta la existencia o inexistencia de un patrón determinado, ya que los ejemplos de trabajadores no asalariados son frecuentísimos en nuestro medio, tales como: vendedores de periódicos, aseadores de calzado, entre otros.

Por lo anterior, es evidente que las siguientes definiciones no comprenden a todos los trabajadores, sino sólo a los asalariados:

Es la propia Ley Federal del Trabajo la que nos ofrece el concepto de trabajador, al señalar en su artículo 8º: “Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.”

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, lo define como “todo aquel que cumple un esfuerzo físico o intelectual, con objeto de satisfacer una necesidad económicamente útil, aún cuando no logre el resultado”. Trabajador “es la persona física que por contrato se obliga con la otra parte - patrono o empresario - a prestar subordinadamente y con cierta continuidad un servicio remunerado.”<sup>44</sup>

En lo particular considero al trabajador como aquella persona física que presta un servicio personal y subordinado a otra denominada “patrón” a cambio de la remuneración correspondiente.

Así es como la dicotomía patrón-trabajador; empresario-asalariado, articuló la historia social y laboral de nuestro país durante el siglo pasado, sin embargo, la complejidad de los procesos productivos, la aparición de la tecnología, de los trabajadores altamente calificados, así como el desarrollo del sector de los servicios frente al sector industrial y el nacimiento de nuevas figuras jurídicas y laborales, hacen que el análisis de esta realidad, a principios del presente siglo, sea mucho más complejo.

### **1.18 Trabajador al Servicio del Estado**

El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos, así como para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden.

---

<sup>44</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Op. cit. págs. 449 y 450.



El Constituyente permanente decidió distinguir las relaciones obrero-patronales de las del Estado con sus servidores, en virtud de responder a una filosofía distinta.

La exposición de motivos de la Iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 constitucional el apartado “B”, señalaba que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, la definición legal de trabajador al Servicio del Estado la podemos desprender del artículo 3º de la ley reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional que consigna que: “Trabajador (al servicio del Estado) es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.<sup>45</sup>

Para José Dávalos, los Trabajadores al Servicio del Estado son: “las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente (o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales).”<sup>46</sup>

La doctrina nos enseña que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, por lo que debe ser legalmente tutelado, tan es así, que la labor de los servidores públicos es objeto de la protección de la garantía social del trabajo burocrático.

---

<sup>45</sup> MORALES PAULÍN, Carlos. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995. pág. 79.

<sup>46</sup> DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo. Quinta edición. Porrúa. México. 1994. págs. 90 -91.

Con este último concepto y sus definiciones, terminamos el capítulo concerniente al marco teórico-conceptual, el cual nos permite conocer los elementos vinculados al objeto de la presente investigación y su correcta aplicación dentro de la misma.

## **CAPÍTULO 2**

### **ANTECEDENTES GENERALES Y LEGISLATIVOS DE MÉXICO**

Aquí se desarrollaron los antecedentes legislativos de aquellas leyes, reformas e instituciones que hoy sirven de apoyo y sustento al artículo 123 de la Constitución General de la República y a sus leyes reglamentarias, lo cual resulta importante ya que de ahí se desprende el régimen laboral de los organismos descentralizados y de manera especial el trabajo burocrático como garantía social.

Ubicamos estos antecedentes, tanto en el ámbito espacial como temporal, es decir, el primero de ellos en el espacio geográfico de México, y el segundo de acuerdo a los acontecimientos más relevantes en la historia del objeto de nuestro estudio, dentro de los cuales destacan la evolución del concepto de servicio público y la descentralización administrativa.

#### **2.1 Antecedentes legales previos a la Constitución de 1917**

La legislación secundaria del siglo XIX destinada a regular diferentes aspectos de la relación jurídica del Estado con sus empleados fue profusa y a la vez casuística, tal y como lo demuestra la magnífica recopilación que del tema realizó la Maestra María del Refugio González, miembro del claustro de investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. De tal recopilación sobresalen las disposiciones de las fuerzas armadas, columna vertebral para el México que nacía.

Tal y como se expuso al iniciar las presentes líneas, las hipótesis que motivan este estudio no encuentra en los antecedentes jurídicos previos a la Constitución de 1917, los elementos fundamentales para su comprobación.

Estos antecedentes son apenas una visión panorámica de un acontecer cuya aproximación nos facilita la comprensión de la estructura legal que nos rige y que se construye a partir de la Carta de Querétaro, por esta razón nuestra exposición se basará en mostrar las principales leyes que se dictaron en la materia, sin entrar a su comentario particular, sin embargo sí se dejará constancia del diagnóstico global que se desprende de las referidas disposiciones.

Como primer punto, podemos indicar que la excesiva normatividad generada por leyes, bandos y ordenanzas, aunada a las convulsiones político-sociales que caracterizan al México del siglo XIX, nos hacen creer con sobrada razón, que fue exigua la eficacia de tales normas. Nuestro argumento cobra mayor peso, si recordamos que la vida y alcance de las propias leyes fundamentales era amenazada y no pocas veces atacada de muerte, como lo evidencian los sucesivos documentos, que con carácter constitucional se redactaron durante el primer siglo de la independencia nacional.

En segundo lugar destaca la escasa , por no atrevernos a señalar, nula doctrina sobre el tema, hecho que no resulta extraño, si tomamos en cuenta que las instituciones que hoy conforman el derecho burocrático, carecían de sustantividad propia y encuadramiento especializado, recuérdese también que el derecho laboral vivía en la oscuridad del pensamiento de los juristas del siglo XIX.

En tercer término, sobresale que en las primeras décadas de la vida independiente, el contenido de las leyes en la materia estaba influenciado y en algunos casos superado por la costumbre y las reglas que se habían heredado de la época colonial, con las modificaciones propias del nuevo orden.

Tampoco podemos olvidar las ponderaciones de orden político que hacían de los cargos públicos un recurso de revancha a favor de la facción en turno, desplazando de los quehaceres gubernativos al grupo o grupos vencidos.

Otro aspecto relevante es que el legislador se ocupó preferentemente de los empleados hacendarios, del servicio exterior y obviamente militares. Recordemos que tanto en los documentos constitucionales anteriores a nuestra Ley de 1917, como en ésta, no son pocos los artículos que hacen mención a los referidos servidores.

De la relación de disposiciones resultan interesantes aquellas cuyo fin eran los préstamos forzosos, que se traducían en descuentos que el Estado efectuaba sobre los salarios de sus empleados con el objeto de obtener fondos principalmente para la guerra.

El nombramiento y remoción de empleados, como facultad constitucional del Ejecutivo era reiterado en la legislación secundaria, pues a través de esta atribución se buscaba garantizar las “lealtades” hacia el jefe de gobierno y sólo eran respetados limitadamente hasta 1861, aquellos cargos que se habían obtenido por enajenación durante el gobierno virreinal.

Como ya se mencionó, fue abundante la normatividad sobre los empleados hacendarios, del servicio exterior y militares. A los primeros, se les liberaba de los préstamos forzosos a los que hemos hecho referencia, en tanto que sobre los dos restantes, se legisló profusamente en cuestiones de salario, pensiones y jubilaciones.

Por último, debemos indicar que hubo disposiciones que indicaban la prohibición de contratar a las personas que pertenecían a los grupos o facciones distintos de aquella que se encontraba en el poder. De igual forma aparecieron varios decretos que otorgaban amnistía por delitos políticos.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos. Derecho Burocrático. Op. cit. pags. 10 a 12.

## **2.2 El Congreso Constituyente de Querétaro**

La gran aventura constitucional de Querétaro fue iniciada por el Primer Jefe con el ánimo de reformar la Constitución de 1857, sin que existiera, realmente, la intención de hacer una nueva.

A pesar de que en el artículo 127 de la antigua Constitución se establecía el procedimiento de reforma, por lo que habría bastado la aprobación mayoritaria de dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso, y de la mayoría simple de las legislaturas de los Estados, Carranza señaló que, en su concepto, ese procedimiento podía limitar la voluntad soberana del pueblo. Por otra parte adujo -y con razón- que la facultad constituyente podía ser ejercida por otros procedimientos.

El razonamiento de Carranza fue impecable desde el punto de vista constitucional -nos dice Miguel de la Madrid-. Si bien es cierto que la Constitución de 1857 señalaba en su artículo 127 el procedimiento de su reforma por medio de un órgano revisor de la Constitución, integrado por poderes constituidos, es principio básico en la teoría constitucional democrática y realidad política inexorable que el poder constituyente del pueblo no puede ser constreñido por disposiciones jurídicospositivos (sic), aun cuando éstas tengan rango constitucional.

Para la reforma de la Constitución, Carranza promulgó, el día 14 de septiembre de 1916, un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, que le autorizaba para convocar a elecciones a un Congreso Constituyente. Tanto el Distrito Federal como los Estados tendrían derecho a nombrar un diputado propietario y un suplente por cada 60,000 habitantes o fracción que excediera de 20,000, con base en el Censo de 1910. Los Estados y Territorios que no alcanzaran el mínimo, podían de todas maneras nombrar un diputado propietario y un suplente, quedaban inhabilitados como candidatos, quienes hubiesen ayudado con las

armas o hubiesen ocupado puestos públicos en los gobiernos o facciones hostiles al constitucionalismo.

El 19 de septiembre el Primer Jefe convocó a elecciones al Congreso Constituyente señalando que éste habría de verificarse en la Ciudad de Querétaro, a partir del día 1° de diciembre, y con una duración máxima de dos meses.

Las elecciones se llevaron a cabo en 218 de los 246 distritos electorales. No fueron ni podían ser muy democráticas ni muy representativas - dice Adolfo Gilly - En muchos Estados se realizó un simulacro de elección y los representantes locales fueron designados directamente. En otros, fueron una formalidad que encubría la designación por acuerdo entre los jefes militares constitucionalistas del Estado y sus secretarios y Estados Mayores. Así se integró el constituyente de Querétaro, entre cuyos 200 diputados apenas tres venían del movimiento sindical y había algunos como los de Morelos que habían sido enviados desde la capital, porque en el estado zapatista ni siquiera simulacro de elección había podido realizarse.

En realidad en el Congreso se pusieron de manifiesto, de inmediato dos tendencias. La progresista o avanzada, algunas veces denominada jacobina, era sensiblemente apoyada por el Secretario de Guerra, General Álvaro Obregón.

La conservadora representaba al grupo adicto al Primer Jefe y de ella formaban parte, entre otros, los autores del Proyecto de reformas, Luis M. Rojas, Félix Palavicini, José Natividad Macías y Alfonso Cravioto.

El día 20 de noviembre dieron comienzo las sesiones preparatorias del Congreso, bajo la presidencia de Manuel Amaya, Diputado por Coahuila, con el objeto de aprobar las credenciales de los presuntos diputados, en función de Colegio Electoral. El día 30 de noviembre se efectuaron las elecciones para la Mesa

Directiva del Congreso, siendo designado Presidente Luis Manuel Rojas. A Rojas le correspondía la gloria de haber acusado al embajador norteamericano Wilson de ser responsable moral del asesinato de Madero y Pino Suárez. El día 1° de diciembre, Venustiano Carranza inauguraba las sesiones del Congreso, presentando, con un discurso inaugural, el proyecto de reformas.

En su discurso Carranza recordó su promesa anterior, hecha al reformar el Plan de Guadalupe, de conservar intacto el espíritu liberal de la Constitución de 1857. Con relación al problema social señaló que mediante la reforma de la fracción XX del artículo 72, que confería al Poder Legislativo la facultad para expedir leyes sobre el trabajo, se lograría implantar después todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores, con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que “el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender al cultivo de su espíritu para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común, con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación...”

En realidad el Proyecto de Reformas no aportaba casi nada en favor de los trabajadores, salvo una adición al artículo 5°, que establecía que “El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos políticos y civiles”.

Factores inesperados y, desde luego, la acción enérgica del ala jacobina y radical hicieron posible, a pesar de Venustiano Carranza, que las inocuas reformas de



corte liberal dieran lugar a un documento que no obstante expresar una ideología substancialmente burguesa, ha sido modelo de legislación social avanzada.<sup>48</sup>

### **2.3 La creación del Artículo 123 Constitucional**

En la vigésima tercera sesión ordinaria celebrada la tarde del martes 26 de diciembre de 1916, y bajo la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas, se inició la discusión del artículo 5º del Proyecto. El secretario dio lectura al dictamen de la Comisión en el que se introducían modificaciones, algunas de ellas propuestas por Aquiles Elorduy y se desechaban las presentadas por Aguilar, Jara y Góngora. Éstas, relativas al principio de la igualdad de salario en igualdad de trabajo, al derecho a recibir indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el establecimiento de Comités de Conciliación y Arbitraje para la resolución de los conflictos entre el capital y el trabajo, eran consideradas ajenas al capítulo de las garantías individuales, por lo que la Comisión proponía aplazar su estudio para cuando llegare a examinar las facultades del Congreso. De todas maneras se había agregado, además, un párrafo final al Proyecto en el que se señalaba:

“La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres.”

Al ser sometido a discusión el Dictamen, se inscribieron catorce oradores para hablar en su contra. Comenzó así, el debate más importante en la historia de nuestro derecho del trabajo.

La discusión a propósito del artículo 5º abarcó las sesiones de los días 26, 27 y 28 de diciembre. Como acertadamente lo subrayó Cravioto, uno de los “carrancistas” fieles, no importaba que los oradores se inscribieran en “pro” o en “contra”, en

---

<sup>48</sup> DE BUEN L. Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Op. cit. págs. 341 a 343.

realidad su oposición resultaba del deseo de hacer más extensos los beneficios a la clase trabajadora. En rigor, la única oposición fue la del orador, Fernando Lizardi, quien años después fuera maestro de derecho constitucional en la UNAM.

Para Lizardi, “este último párrafo donde principia diciendo: La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas- le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo, y la razón es perfectamente clara: habíamos dicho que el artículo 4º garantizaba la libertad de trabajar y éste garantizaba el derecho de no trabajar; si éstas son limitaciones a la libertad de trabajar y éste garantizaba el derecho de no trabajar; si éstas son limitaciones a la libertad de trabajar, era natural que se hubieran colocado más bien en el 4º que en el 5º, en caso de que se debieran colocar; pero en el artículo 4º ya están colocadas, porque se nos dice que todo hombre es libre de abrazar el trabajo lícito que le acomode.”

La frase de Lizardi, que ha quedado incorporada definitivamente a nuestra historia constitucional, fue objeto de agudas críticas. En algún momento el diputado obrero Von Versen llegó a decir que “si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30 ¡Bueno! y Fernández Martínez, en la sesión del día 27 de diciembre, agregaría: “Pues bien, señores, si Cristo no hubiera sido asesinado”, lo que provocó risas y aplausos.

Salvo la intervención del diputado Martí, quien se inscribió en contra del dictamen, y atacó un texto inexistente, al grado que Mújica, miembro de la Comisión, lo puso en evidencia, la discusión se llevó en un plan de altura. Claro está que abundaron los discursos floridos, los ataques de los abogados, y aún los ataques directos entre los diputados, como los que sufrieron el propio Martí y Palavicini, éste último a manos de Gracidas, pero en conjunto se produjeron unas sensacionales jornadas constituyentes.

El problema comenzó, a propósito de las adiciones propuestas por la Comisión al texto del Proyecto. Criticadas por Lizardi y a medias por Martí -en realidad éste no sabía por donde andaba- Jara intervino para defenderlas.

Especialmente el ilustre veracruzano insistió en la necesidad de establecer la limitación de la jornada, aunque ello no fuera tarea propia de una Constitución. “...yo estimo -decía Jara- que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pesado sobre la humanidad, porque, señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro...”. Victoria, el brillante diputado por Yucatán, el estado socialista donde el General Alvarado había puesto en vigor la ley del trabajo, tomó después la palabra en contra del dictamen porque le parecía insuficiente. Pidió rechazarlo y crear unas bases constitucionales que permitieran legislar en materia del trabajo, comprendiendo lo siguiente: “jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a mujeres y niños, accidentes, seguros e indemnizaciones, etc...”

Zavala intervino después para defender el dictamen, por lo que hacía a las cuestiones laborales y propuso se votara por partes. Von Versen se produjo en contra, en virtud de que consideraba inconveniente para los trabajadores el año de duración fijado al contrato de trabajo.

En la misma sesión inicial, tomó la palabra Manjarrez. Habló de la diferencia entre revolución política y revolución social. Mencionó que en un principio se había peleado sólo por un cambio de gobierno, pero que al incorporarse a las fuerzas de la Revolución los obreros, los humildes, la raza, los indios, los yaquis, los tlaxcaltecas, los de la Sierra de Puebla, la lucha se había convertido en una revolución social. Puso el ejemplo de la ley sonorensis que creó la Cámara de

Trabajo. Y pidió que se dictara no un solo artículo, “sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna”, que hicieran más explícita la situación de los trabajadores. En ese momento, en la conjunción de la preocupación social de Jara y Mújica, éste como miembro de la Comisión; de Victoria, al establecer el contenido; y de Manjarrez, al sugerir la forma, se concibió nuestro artículo 123. Después Gracidas, con su encendida defensa del sindicalismo, de la participación de utilidades y del derecho de huelga; Cravioto, “renovador y anarquista”, al insistir brillantemente en la necesidad de dictar un artículo especial para los trabajadores y José Natividad Macías, el vilipendiado “monseñor”, al abogar por el contenido preciso del artículo propuesto, que habría de inspirarse en la legislación obrera que preparó por instrucciones de Carranza, y proponer que Pastor Rouaix estableciera las bases generales del nuevo proyecto, hicieron lo necesario para que, de acuerdo con Mújica, se retirara el dictamen sobre el artículo 5º y se preparara un nuevo proyecto, tanto de dicho artículo, como de otro en favor de los trabajadores.

La propuesta de Macías fue aceptada. De inmediato se integró una comisión redactora que presidida por Pastor Rouaix, Secretario de Fomento del Primer Jefe estaba, además integrada por Victorio E. Góngora, Esteban Baca Calderón, uno de los dirigentes de la huelga de Cananea, liberado por la Revolución de la prisión de San Juan de Ulúa, Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorado y Jesús de la Torre. Participó también en los trabajos el general y licenciado José I. Lugo, jefe de la Dirección de Trabajo en la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, según se señaló en la Exposición de Motivos que la Comisión hizo del proyecto.

Relata Trueba Urbina que además de la Comisión oficial, en sus trabajos participaron otros muchos diputados y, muy especialmente, el gran guanajuatense, José Natividad Macías. Él fue autor principal en la Exposición de Motivos. En el Proyecto intervinieron también, además de los comisionados, el licenciado Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, los militares José Álvarez,

Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo, además de Carlos L. Gracidas y el licenciado tabasqueño Rafael Martínez de Escobar.

El proyecto fue terminado el 13 de enero de 1917. Además de las firmas de los miembros de la Comisión, presentaba las de otros 46 diputados que, o habían intervenido en su redacción o, conociéndolo, le daban su aprobación previa. De inmediato fue turnado a Comisión, donde se modificó substancialmente la tendencia del proyecto de limitar la protección sólo al trabajo económico, y a instancias de Mújica, se extendieron sus beneficios a todas las actividades de trabajo, sin modificar las finalidades de la propia legislación laboral, como acertadamente menciona Trueba Urbina.

En la quincuagésima séptima sesión ordinaria, celebrada el día 23 de enero de 1917, se presentaron a discusión tanto el texto del artículo 5º como el artículo 123. El primero fue modificado a instancias de Macías y se reservó su votación. Del segundo se leyó el dictamen de la Comisión y, de inmediato, empezó la discusión.

En rigor, ya no se repitieron las intervenciones de los días 26, 27 y 28 de diciembre. De todas maneras intervinieron algunos diputados: Rodiles, para plantear una cuestión relativa a los Tribunales Menores, que con muy buen juicio Terrones pidió se declarara fuera de la cuestión y Cano, diputado obrero, quien expresó su temor de que la fracción XVIII, relativa a las huelgas ilícitas, fuera motivo de represión en contra de los obreros.

La intervención de Cano produjo un pequeño revuelo. El diputado Aguirre Escobar, quien había sido Presidente del Segundo Consejo de Guerra que condenó a muerte a Velasco, el líder electricista, tomó la palabra para justificar su actuación, en razón de que Cano había hecho referencia a ese inocuo proceso. Martí -no podía ser menos- intervino para apoyar la política represiva de Carranza y Cano le replicó defendiendo, quizá con poca fortuna, el derecho de huelga.

Tercieron Ugarte, Victoria y, especialmente, Jara, para defender el dictamen y explicar a Cano sus alcances. Después de otros diputados -Palavicini y de la Barrera- intervino Mújica, siempre preciso y ponderado, para aclarar por que la Comisión había modificado el Proyecto, en el sentido de que la huelga no tendría por objeto “realizar la justa distribución de los beneficios”, sino “conseguir el equilibrio entre los diversos sectores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.”

La sesión, después de otras cuestiones, fue suspendida. El mismo día, por la noche, se reanudó con la presencia de 152 diputados. Continuó la discusión sobre algunos puntos. Mújica aclaró el sentido del artículo transitorio, propuesto por la Comisión y en el Dictamen, que ordenaba la exhibición, de pleno derecho, de las deudas que por razones de trabajo hubiesen contraído los trabajadores, hasta la fecha de la Constitución, con los patronos, sus familiares o intermediarios. Se rechazó una proposición de Gracidas para que incluyera en el transitorio una disposición relativa a la validez de los contratos de trabajo hechos hasta la fecha.

Al sugerir el secretario se votaran, aisladamente el art. 5º, el capítulo de trabajo y el transitorio, la Asamblea pidió se hiciera una votación conjunta. Se tomó la votación nominal y por la afirmativa votaron 163 diputados. Había nacido así el primer precepto que a nivel constitucional otorgó derechos a los trabajadores.

México pasaba a la historia como el primer país que incorporaba las garantías sociales a una Constitución.<sup>49</sup>

## **2.4 Creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación.**

El surgimiento de conflictos de trabajo que iban más allá de la jurisdicción de las Juntas de los Estados y que, por lo mismo, no podían ser resueltos por dichos

---

<sup>49</sup> Cfr. *Ibidem.* págs. 343 a 347.

órganos jurisdiccionales, y de conflictos que afectaban directamente a la economía nacional, revelaron la necesidad de establecer las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Secretaría de Industria giró una serie de circulares: la del 28 de abril de 1926, previno que los conflictos ferrocarrileros serían resueltos por el Departamento de Trabajo de la Secretaría, la del 5 de marzo de 1927, dispuso que dado que el artículo 27 Constitucional declaraba de jurisdicción federal todas las cuestiones relativas a la industria minera, los conflictos que se suscitaban entre trabajadores y patrones de dicha industria, se resolverían por la Secretaría de Industria; una última circular del 18 de marzo del mismo año, dispuso que con objeto de uniformar la aplicación de un contrato-ley, firmado entre trabajadores y patrones de la industria textil, el Departamento de Trabajo de la Secretaría de Industria resolvería todos los conflictos derivados de dicho instrumento.

Todas estas circulares llevaron al Ejecutivo de la Unión a expedir, el 27 de septiembre de 1927, un decreto por el cual se creaba la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación; decreto reglamentario de las leyes de ferrocarriles, petróleo y minería, las cuales hacían imposible la intervención de las autoridades locales. Posteriormente se expidió un Reglamento al que se sujetó la organización y funcionamiento de las Juntas.<sup>50</sup>

## **2.5 La Federalización de la Legislación del Trabajo**

A partir de 1917 se observó en todo el país el despertar obrero traducido en una gran cantidad de leyes de trabajo expedidas por los Estados; el nacimiento de federaciones y confederaciones de trabajadores, la realización de huelgas; y la celebración de contratos colectivos.

---

<sup>50</sup> DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo. Op. cit. pág. 71.

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

Ante esta situación, el 6 de septiembre de 1929 se modificaron el artículo 123, en su párrafo introductorio y la fracción X del artículo 73 de la Constitución, y se adoptó la solución de una sola ley del trabajo, que sería expedida por el Congreso de la Unión, pero su aplicación correspondía a las autoridades federales y a las locales conforme a una distribución de competencia, que formó parte de la misma reforma. De este modo, se dio la posibilidad de expedir la Ley Federal del Trabajo, que puso fin a las irregularidades expuestas.<sup>51</sup>

## **2.6 Ley Federal del Trabajo del 18 de Agosto de 1931**

El 15 de noviembre de 1928, antes de la reforma constitucional al artículo 73, fracción X y el párrafo introductorio del 123, se reunió en la Ciudad de México una asamblea obrero-patronal, a la que le fue presentado, por la Secretaría de Gobernación, para su estudio un proyecto de Código Federal del Trabajo, que es el primer antecedente de la Ley de 1931.

En el año de 1929 el Presidente Emilio Portes Gil, una vez publicada la reforma constitucional, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual fue duramente atacado por el movimiento obrero y encontró fuerte oposición en el Congreso, por contener el principio de sindicalización única y debido a que asentaba la tesis del arbitraje obligatorio de las huelgas, también

---

<sup>51</sup> *Ibidem.* pág. 72.



llamado arbitraje semi obligatorio; aunque las Juntas debían arbitrar el conflicto, los trabajadores podían negarse a aceptar el laudo.

En el año 1931, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo proyecto al que se le dio el nombre de Ley Federal del Trabajo, el que después de un importante número de modificaciones, fue aprobado y promulgado el 19 de agosto de 1931.<sup>52</sup>

## **2.7 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**

El 23 de noviembre de 1937 en tiempos del entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el General Lázaro Cárdenas, se presentó una iniciativa de Ley con el nombre de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal, la cual tuvo diversas modificaciones, aprobándose hasta el 6 de septiembre de 1938 por 158 votos a favor y 6 en contra. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de éste último año, bajo el nombre de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Este ordenamiento, con poco más en unos casos y quizá con poco menos en otros, sigue siendo lo que hoy contiene la vigente ley, y sentó ya las bases para regular los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, pero sólo de los que antes han calificado como empleados. Fue un avance muy importante el que se dio con esta legislación, la cual fue reformada el 4 de abril de 1941.<sup>53</sup>

## **2.8 Creación del Apartado “B” del artículo 123 constitucional**

En el año 1960 siguió la presión de los trabajadores al servicio del Estado por obtener un definitivo reconocimiento de sus derechos, pero a nivel constitucional,

---

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México. 1994. pág. 592.

pues consideraban que sólo se les habían garantizado a nivel de una ley secundaria, por lo cual lograron que en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, se publicaran las reformas al artículo 123 de la Constitución General, dejándose lo que había sido el texto original del artículo 123, como un apartado “A”, y que se adicionara un apartado “B” al propio artículo, en donde se consignaron las bases del trabajo de los burócratas.

## **2.9 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

Hasta el 28 de diciembre de 1963, en desarrollo de las bases del artículo 123 Apartado “B”, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la llamada “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional”.<sup>54</sup>

## **2.10 Creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**

Este órgano sustituyó al Tribunal de Arbitraje establecido por el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, se encuentra reglamentado por el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, del 27 de diciembre de 1963, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de ese mismo año.

Es un órgano de impartición de justicia laboral competente para dar solución a los conflictos laborales que se suscitan entre las dependencias de la Administración Pública Federal y sus trabajadores.

En el mes de abril de 1934, el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió un acuerdo administrativo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil.

---

<sup>54</sup> Idem.

En dicho acuerdo se establecieron, con funciones jurisdiccionales, las Comisiones del Servicio Civil en cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo que tenían como finalidad garantizar la inamovilidad de los servidores públicos, habida cuenta que ante ellas debería acreditarse la causa fundada para la separación de los trabajadores de su empleo.

Más tarde, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938. En dicho Estatuto se estableció como órgano jurisdiccional al Tribunal de Arbitraje. Posteriormente, el 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual quedó establecido el Tribunal de Arbitraje como autoridad jurisdiccional, única instancia para conocer de los conflictos entre el Estado y sus Trabajadores.

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que adiciona el Apartado “B” al Artículo 123 Constitucional, en cuya fracción XII establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.<sup>55</sup>

## **2.11 Ley Federal del Trabajo de 1970**

En el lenguaje habitual de nuestros dirigentes sindicales, la palabra de mayor uso suele ser la de “conquista”. Con ella se intenta hacer referencia a las ventajas logradas en la “lucha de clases”. Esta expresión podría tener algún sentido cuando se hace referencia a la contratación colectiva efectuada limpiamente, entre empresas y sindicatos de los llamados “rojos”. No lo tiene, en cambio, cuando las “conquistas” son, simplemente el medio de cubrir las apariencias y de dar aspecto de discusión a lo que sólo es amigable composición entre líderes corruptos y empresarios. Y cuando se habla de “conquistas” a nivel de

---

<sup>55</sup> Diario Oficial de la Federación. 5 de diciembre de 1960. pág. 23.

Constitución o de ley reglamentaria, la expresión resulta totalmente falsa. Ni en el Constituyente de 1916-1917, ni en la expedición de las leyes del trabajo de 1931 y del Seguro Social de 1942 y de 1973, ni tampoco con relación a la ley laboral actual, ni a sus reformas en materia habitacional, se puede hablar de “conquistas” en el sentido que se le da a esa frase en el medio sindical. Nuestro derecho del trabajo no ha sido “conquistado”, lo que no quiere decir que no sea merecido. La ley de 1o. de mayo de 1970, no fue una excepción a esta regla. Se ha dicho que fue el premio a la lealtad que el Gobierno de Díaz Ordaz otorgó al movimiento obrero mediatizado, por su pasividad en los sucesos de 1968. En realidad su preparación fue anterior a esa fecha, aunque la presentación de la iniciativa ante las Cámaras haya sido hecha, precisamente, en diciembre de 1968. En todo caso, tampoco esta ley refleja una conquista sino una dación generosa.

En términos de derecho civil podríamos comparar la situación con un “enriquecimiento sin causa”, si es que no tiene la que la *vox populli* le atribuye.

Relata Mario de la Cueva, a propósito de la Nueva Ley, que el Presidente López Mateos había nombrado una Comisión en el año de 1960, encargada de preparar un anteproyecto de la ley del trabajo. Dicha comisión quedó integrada por el Secretario del Trabajo y de Previsión Social, Salomón González Blanco, hombre de excepcionales conocimientos en la materia, adquiridos tanto como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como subsecretario del ramo y eminente catedrático, con el propio Maestro De la Cueva y con los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Federal y Local del Distrito Federal, Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano.

Los trabajos de la Comisión culminaron en la redacción del Anteproyecto que no fue presentado como tal, pero que sirvió de base a las reformas constitucionales y reglamentarias de 1962.

En 1967, el Presidente Díaz Ordaz designó una segunda comisión formada con las mismas personas antes mencionadas y con el Maestro Alfonso López Aparicio.

Esta comisión se reunió en la casa del Maestro De la Cueva y en los primeros días de 1968, el Presidente fue informado de la terminación del anteproyecto. Por decisión de Díaz Ordaz -muy atinada, por otra parte- se remitió el proyecto a los sectores interesados para que expusieran sus puntos de vista. La clase patronal - dice De la Cueva- se abstuvo de hacer comentarios. En virtud de ello se estimó oportuno que los sectores nombraran comisiones para la discusión del Proyecto con sus autores.

La clase patronal formó una comisión con muy distinguidos especialistas (entre otros, la integraban, Fernando Yllanes Ramos, Manuel Marván, Rafael Lebrija, Manuel Ogarrio, Baltasar Cavazos Flores, Francisco Breña Garduño y eventualmente Salvador Laborde) y otro tanto hizo el sector obrero observando ambos grupos una muy distinta actitud. Los primeros, de crítica feroz al Anteproyecto al grado de que pidieron que sólo se hicieran reformas procesales a la ley de 1931. Los segundos, de respetuosa sumisión a lo que veían como una orden presidencial. Dice De la Cueva que de las sugerencias del sector obrero se derivaron, sin embargo, algunas modificaciones en materia de libertad sindical, contratación colectiva y ejercicio del derecho de huelga.

Formulado de nuevo, el Proyecto con las observaciones de los sectores, se remitió la Iniciativa a las Cámaras donde, de nuevo, acudieron las partes interesadas. La clase patronal presentó un estudio que dividió en tres partes: aspectos no objetables, aspectos objetables, subdivididos en conflictos administrativos y económicos y aspectos inaceptables. De estos últimos recuerda De la Cueva la referencia a la interrupción de la jornada durante media hora, la integración del salario, el escalafón ciego, la prima de antigüedad, el concepto de empleado de confianza, las normas sobre agentes de comercio y en especial, de

seguros, trabajo a domicilio, huelgas, participación de utilidades y casas habitación.

Además menciona el propio autor que el sector patronal intentó introducir el contrato a prueba y restablecer el de aprendizaje.

A las Cámaras acudieron también los miembros de la Comisión redactora del Anteproyecto para un cambio de impresiones.

En realidad por iniciativa de los diputados y senadores, se introdujeron varias modificaciones, algunas convenientes y otras descabelladas (como el art. 3º transitorio, relativo a la prima de antigüedad), pero sin alterar substancialmente el documento original.

Estamos de acuerdo con De la Cueva cuando afirma que la Ley, en su elaboración “configuró un proceso democrático de estudio y preparación de una ley social, un precedente de la mayor trascendencia para el ejercicio futuro de la función legislativa”.

La ley entró en vigor el 1o. de mayo de 1970, en la fecha en que se conmemora a los mártires de Chicago. La ley anterior tuvo, entonces, una vigencia paralela a la del antiguo sistema político y sindical, fue buena, si se piensa que nació para una economía subdesarrollada y pudo operar en la etapa de la industrialización. Pero ambas son, básicamente, leyes creadas para una economía capitalista y burguesa. Lo que, evidentemente, no podía ser de otra manera.<sup>56</sup>

Cabe señalar que tanto las reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1980, así como las de 2012, no son objeto de mención en este apartado, ya que las primeras fueron de carácter procesal y las últimas, si bien se trató de una reforma

---

<sup>56</sup> DE BUEN L. Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. págs. 391 a 393.

integral y fundamentalmente con miras a hacerla acorde con la globalización y las necesidades del nuevo siglo, sus modificaciones no se refieren al Apartado “B” del artículo 123 constitucional.

## **2.12 Antecedentes generales**

Tal como lo señalamos al inicio del presente capítulo, fundamentalmente son dos los elementos que hay que resaltar, a fin de entender más claramente el desarrollo del objeto de nuestro estudio: los orígenes tanto del servicio público, como de la descentralización administrativa, sin los cuales, no se explica la existencia de figuras como los organismos públicos descentralizados y como complemento del estudio de sus orígenes, incluimos el control y vigilancia por parte del Estado.

### **2.12.1 Antecedentes del servicio público**

El concepto de servicio público era totalizador de la actividad de la administración pública: originalmente se consideró que abarcaba la totalidad de la actividad del Estado, pero posteriormente la noción fue perdiendo importancia y amplitud al reconocerse que no toda la actividad del Estado constituye un servicio público en sentido estricto.<sup>57</sup>

El sistema en el cual el Estado se hace cargo por medio de sus órganos administrativos, de organizar el desempeño de determinados servicios públicos y de esa manera asegurar su dirección y funcionamiento, fue el primero en surgir y su desarrollo como lo conocemos, se opera en la segunda mitad del siglo XIX, al grado de no atribuirle al estado más función que la de prestar los servicios públicos necesarios para el desenvolvimiento económico que exigían los gobernados.

---

<sup>57</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. México. 1988. Pags. 63 a 65.

El concepto tuvo su origen en Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, consagrada esencialmente en la Ley de 16 y 25 de agosto de 1790 y en el decreto de 16 *Fructidor* año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos. Esta prohibición de que los tribunales civiles conocieran de los asuntos de la Administración condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.<sup>58</sup>

Durante el período comprendido entre 1800 y 1940 predominó en Francia una gran estabilidad en las estructuras administrativas del Estado, a las que no se les reconocía en su actividad más finalidad que la de prestar los servicios públicos, razón por la cual no había ningún problema para determinar la naturaleza jurídica de éstos, ya que conforme a un criterio orgánico, único posible en ese período, cualquier acto realizado por un ente estatal era considerado un servicio público.<sup>59</sup>

La identificación del servicio público con el órgano que lo realizaba era total, al grado de ser considerados como una unidad y el régimen al que estaba sometida la actividad (el servicio público), incluía también al órgano, pudiendo definir a uno por medio del otro.

Esta integración empezó a ser puesta en duda a partir de 1940, cuando a ciertas organizaciones de profesionales se les asignó la tarea de determinar quienes podían ejercer la profesión respectiva, así como las condiciones bajo las cuales se podía desempeñar. Para ello se estableció el correspondiente control sobre el ejercicio de cada profesión y, por tanto, se aseguró a la colectividad que el servicio profesional recibido observara un nivel mínimo de calidad.

La entrada de los particulares en la prestación de los servicios públicos, representada por la creación de las asociaciones o colegios de profesionales

---

<sup>58</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Op. Cit. pág. 618.

<sup>59</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol. 5. Harla. México. 1997.pág. 83.



respectivos, no constituyó un hecho aislado, sino un punto de partida de lo que después se convertiría en una verdadera costumbre, al grado de tornarse obsoleto el criterio orgánico con el que se determinaba la existencia del servicio público, ya que separaba al órgano de la actividad, en virtud de que el estado delegaba en particulares el control y la vigilancia de la actividad profesional desempeñada por otros particulares, obligando esto a los teóricos a iniciar la reformulación de conceptos para ambos.<sup>60</sup>

Este fenómeno sacudió al derecho administrativo francés, pues atacaba la base misma sobre la que hasta ese momento se había sustentado, que era el servicio público como actividad propia y exclusiva de los órganos administrativos del Estado, disociando la unidad “órgano-actividad” y abocándose a tratar de definir al servicio público por medio del régimen al que estaba sometido; es decir, que una vez considerada por el derecho alguna actividad como servicio público, no necesariamente debía ser desempeñada por el Estado.<sup>61</sup>

Tal escisión no sólo propició el que los particulares irrumpieran en los terrenos que se consideraban privativos del Estado, sino que éste también extendió su actividad a dominios de aquéllos. Ejemplo clásico de ello lo constituye el caso de las llamadas “cajas de seguridad social”, las cuales tenían originalmente un carácter mutualista y paulatinamente fueron sometidas a un régimen público de control que las fue alejando de su regulación conforme al derecho privado, ya para la mitad del siglo XX.

Finalmente el tribunal francés de conflictos, al interpretar la legislación que preceptuaba la división de los tribunales en administrativos y judiciales, resolvió otorgar la competencia a los primeros en aquellos asuntos que se suscitaban con motivo de reclamaciones de los particulares afectados por el desempeño de un

---

<sup>60</sup> Cfr. Idem.

<sup>61</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Ob. Cit. pág. 83.

servicio público, ya sea que el que lo realizara fuera el Estado en forma directa o bien mediante un concesionario u otro particular.<sup>62</sup>

Así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.

En la actualidad, esta forma de prestación de servicios públicos reviste mayor complejidad debido a la proliferación de diversos entes creados por el estado, exclusivamente para ello; tales son los organismos públicos descentralizados, o bien algunas empresas de participación estatal.

### **2.12.2 Origen de la descentralización administrativa**

Antes de hablar del origen de la descentralización administrativa es conveniente mencionar que ésta llega a confundirse, incorrectamente, con la desconcentración, a tal punto que se usan como sinónimos; también se emplea indebidamente como equivalente de delegación de facultades y de reubicación física de instalaciones gubernamentales.

En el derecho administrativo, la expresión descentralización está reservada para significar a determinados organismos del Poder Ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta.

---

<sup>62</sup> Idem.

La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su surgimiento, influyó la incursión del Estado dentro de las actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales les implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de estas tareas.

En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.<sup>63</sup>

En este punto podemos señalar que efectivamente a raíz de que el Poder Ejecutivo Federal requirió reducir las excesivas redes administrativas para el cumplimiento de sus fines, se vio en la necesidad de crear a entidades como los organismos descentralizados, entre otros.

### **2.12.3 Control y vigilancia del Estado sobre los Organismos Públicos descentralizados, en sus orígenes.**

En México, hasta 1946, fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la competente para vigilar y controlar a la administración pública paraestatal; de 1947 a 1959, pasaron a cargo de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; de 1959 a 1976, le correspondieron a las secretarías de la Presidencia y a la de Patrimonio Nacional. Este esquema se cumplió en términos generales, pues hay que recordar que también existieron excepciones, por ejemplo, algunas cuestiones financieras estuvieron a cargo de Hacienda y Crédito

---

<sup>63</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Op. Cit. págs. 125 y 126.

Público, y que hubo casos en los cuales otra secretaría tuvo control real de los consejos directivo y de administración.<sup>64</sup>

Hasta aquí los antecedentes más relevantes, los cuales nos permiten una comprensión integral del devenir del objeto de nuestro estudio.

---

<sup>64</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Op. Cit. págs. 154 y 155.

## **CAPÍTULO 3**

### **LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO**

Este tercer capítulo que concierne al marco funcional u operativo del objeto de estudio, coadyuva en el desarrollo de los posteriores capítulos, ya que será sustancial conocer el origen, desarrollo y estructura, así como los principales aspectos de los organismos públicos descentralizados y su inclusión en la Administración Pública Federal, además de su finalidad y el control y tutela que ejerce el Estado sobre éstos.

Asimismo, se aprecia en nuestro marco jurídico, la existencia de la empresa pública y los organismos públicos descentralizados en los principales ordenamientos de carácter federal, tales como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Bienes Nacionales, entre otros.

Con el marco legal expuesto en este punto, se consignan las bases para la constitución y establecimiento de los organismos públicos descentralizados como entidades de la Administración Pública Federal, junto con las otras entidades paraestatales, tales como las empresas de participación estatal mayoritaria y los Fideicomisos Públicos.

#### **3.1 Régimen jurídico de los Organismos Públicos Descentralizados**

Los organismos descentralizados están regulados, de manera específica, por la ley o el decreto que los creó. En este instrumento jurídico, se expresa que son personas morales, y se especifican su patrimonio, sus órganos de gobierno, su

objeto y, en ocasiones, las formas en que el Estado supervisará su funcionamiento y, además, la autorización para que se expida su reglamentación interna cuando sea el caso.

Como ejemplo de regulación jurídica específica de órganos descentralizados podemos citar los siguientes ordenamientos:

La Ley del Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La mayoría de los entes descentralizados han sido creados por decreto presidencial, siguiendo una práctica de dudosa constitucionalidad (Pronósticos para la Asistencia Pública, el Sistema de Transporte Colectivo, Servicio Postal Mexicano).

Si bien los organismos que comentamos, poseen ese ordenamiento que les da vida, también, hay una serie de leyes cuya aplicación les es común y constituye su sustento jurídico, tal como se aprecia en los siguientes puntos:<sup>65</sup>

### **3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se hace mención a los organismos descentralizados y empresas como aquellos que requiere el Estado para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde participe por sí o con los sectores social y privado y determina como será su funcionamiento, y la relación e intervención del Poder Ejecutivo Federal (Artículos 28, 73, 90, 93 y 123 ).<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Op. Cit. págs. 128 y 129.

<sup>66</sup> Ibidem. Pág. 126

En el artículo 90 constitucional se señala claramente que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, lo que no deja duda alguna acerca del fundamento en la Ley Suprema en que se apoyan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como la vinculación administrativa entre éstos y el Ejecutivo Federal:

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

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

Por otro lado, la Suprema Corte ha reconocido que la estructura estatal se modificó y creció específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal formada, entre otros entes, por los organismos descentralizados.

Asimismo el **artículo 93** de la Constitución, les confiere a las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, la facultad de citar, entre otros, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, de igual manera tienen la facultad de

integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

En este ordenamiento podemos encontrar el control de tipo parlamentario que se ejerce desde el Poder Legislativo sobre las entidades paraestatales.

**“Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

**“...XXIV.-** Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad...y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

**“Artículo 123.-** ...El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

**“...XXI.-** 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;”

### **3.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Al establecer las bases sobre las que se organiza y desempeña la administración pública federal, su ley orgánica la divide en dos grandes grupos: administración pública centralizada y administración pública paraestatal (artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).



En su artículo 3º, se consideran a los organismos descentralizados como auxiliares del Poder Ejecutivo federal y parte de la Administración Pública Federal. La ley sujeta sus actividades a las políticas que defina el Ejecutivo federal (facultad del Presidente de la República), con lo que supedita claramente el funcionamiento de las entidades que conforman el sector paraestatal a las decisiones y el control de las que configuran la llamada administración central; la misma ley, de manera específica, atribuye a cada Secretaría de Estado cierta intervención con respecto a aquellas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dedica especialmente su título tercero a reglamentar a la administración pública paraestatal, y a clasificar a sus entidades de acuerdo con su constitución específica; dicho ordenamiento prevé, en los artículos 48 y 49, su agrupamiento conforme a los objetivos específicos de cada una de ellas (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que serán coordinadores de sector).

Por otra parte, esta ley reglamentaria del dispositivo constitucional, determina que las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, actualmente de la Función Pública, sean responsables, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, de la vigilancia de las entidades paraestatales, en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.<sup>67</sup>

En el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podemos encontrar la definición legal de los organismos descentralizados, como: "...las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión

---

<sup>67</sup> Ibidem. Págs. 156 y 157.

o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.<sup>68</sup>

### **3.1.3 Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

Este instrumento legal, netamente especializado en la constitución, organización y operación de las entidades que conforman el sector paraestatal, así como en la relación que guardan éstas con el Ejecutivo Federal, en tanto unidades de la administración pública federal, fue publicado el 14 de mayo de 1986, en el Diario Oficial de la Federación y abrogó la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 30 de diciembre de 1970.

Dicha Ley se ocupa con todo detalle de los distintos tipos de entidades paraestatales y contiene las normas que éstas deberán observar en la relación que sostienen con sus respectivas coordinadoras de sector.<sup>69</sup>

En el artículo 2º de esta Ley se señala que: “...Son entidades paraestatales, las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”

Como ya lo hemos señalado con anterioridad, dentro de estas entidades paraestatales se encuentran los organismos descentralizados, así como las empresas de participación estatal mayoritaria, entre otros.

De los artículos 14 al 23 de la Ley en análisis se establece la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados.

---

<sup>68</sup> Ibidem. Pág. 141.

<sup>69</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Ob. Cit. pág. 156.

Particularmente hablando del artículo 14 de este ordenamiento, se afirma que los organismos descentralizados son:

“...las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

Del artículo 24 en adelante, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se fijan las reglas para el Registro Público de los organismos descentralizados.

### **3.1.4 Ley Federal del Trabajo**

Esta Ley, en su artículo 1º establece que:

“La presente ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado “A” de la Constitución”

A su vez el artículo 123 Apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), numeral 1, señala lo siguiente:

“**XXXI.** La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es

de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

**b) Empresas:**

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

De lo anterior se observa que los organismos descentralizados pudieran estar regulados en el Apartado “A”, lo que se contrapone con el ámbito de aplicación del Apartado “B” que estudiaremos posteriormente, ya que este último apartado precisamente fue creado para regular las relaciones de trabajo existentes entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores y como según se explicará más adelante, los organismos descentralizados forman parte integrante de la Administración Pública Federal y auxilian al Poder Ejecutivo en sus funciones.

### **3.1.5 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

Es posible conocer que el artículo 1º de la Ley Burocrática amplía su aplicación a diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público, reconociéndose con ello, que dicha disposición ha originado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que les es aplicable a este tipo de organismos descentralizados.

**Artículo 1o.** “La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, el 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 Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

Independientemente de su carácter de inconstitucional, dada la discrepancia existente entre el texto del artículo 123 constitucional y el contenido de este precepto legal, consideramos que la esfera de aplicación del precepto antes invocado, no debiera ser limitativa a determinados organismos descentralizados, puesto que como se ha dicho, los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal y auxilian al Poder Ejecutivo Federal en sus respectivas funciones que le competen y no persiguen el lucro que sí persiguen los sujetos regulados en el apartado “A”, y el ubicar a éstos en uno u otro apartado, es parte de la conflictiva jurídica que se desarrollará en el siguiente capítulo de este trabajo.

### **3.1.6 Ley Federal de Bienes Nacionales**

No obstante que las entidades de la administración pública paraestatal se caracterizan por poseer un patrimonio propio, la presente ley las sujeta a un régimen especial en cuanto a la disponibilidad de sus bienes. Es de mencionar que este régimen no es tan riguroso como el establecido para las dependencias, en virtud de que éstas carecen de patrimonio propio y sólo administran los bienes que la Federación les ha destinado o los que adquieren en su nombre para el cumplimiento de sus programas.

El artículo 3º. Incluye dentro de los bienes del dominio privado del Estado a los que hayan formado parte del patrimonio de los organismos

descentralizados, en la proporción que corresponde al gobierno federal, cuando éstos se hayan extinguido o liquidado.

El artículo 10 del mencionado ordenamiento prevé la posibilidad de que las entidades paraestatales usen o tengan a su cuidado inmuebles de la Federación y en este caso serán sometidos a la vigilancia y el control de la Secretaría de Desarrollo Social y son clasificados por la ley que nos ocupa, como bienes del dominio público, según los términos del artículo 34, fracción III, en relación con los artículos 2º, fracción V, y 40.

En relación con los bienes inmuebles, la ley obliga a las entidades paraestatales a realizar las operaciones de adquisición y venta con base en avalúos expedidos por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o por Sociedades Nacionales de Crédito.

El artículo 64, indica que cuando la enajenación se refiera a un inmueble de dominio público, el cual forme parte del patrimonio de un organismo descentralizado, se requiere que para ese efecto y de forma previa se haga su desincorporación mediante un decreto presidencial.

Por lo que respecta a los bienes muebles que forman parte del patrimonio de las entidades paraestatales, se someten en cuanto a su afectación, destino final y baja, a las normas establecidas por la propia ley y a las que expida el Ejecutivo Federal.<sup>70</sup>

Los artículos transcritos del ordenamiento que se menciona, nos proporcionan un elemento más para reforzar los argumentos sobre el hecho de que los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, en virtud del vínculo material que los liga con la organización del Poder Ejecutivo Federal, a través de la proveeduría de su patrimonio, que si bien es cierto es autónomo,

---

<sup>70</sup> *Ibidem* pág.160

también lo es, que éste se encuentra bajo el régimen de bienes del dominio de la Nación, con las características inherentes al mismo.

### **3.2 Marco funcional y operativo**

Es en este punto donde describimos las causas y efectos que generan el uso y operación de los organismos públicos descentralizados, en el cual incluimos consideraciones de tipo doctrinal así como su *praxis*, es decir, cómo han venido operando hasta la actualidad, para así entender de que manera los organismos públicos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal.

#### **3.2.1 Distinción entre empresa privada y empresa pública**

Existen diversas opiniones sobre los fines de la empresa desde el punto de vista económico aceptándose que siempre la empresa privada tiene como finalidad la obtención de un lucro o ganancia.

Cuando se trata de empresas de Estado, la empresa pierde su característica de obtención de lucro para abarcar una finalidad mucho más amplia, que es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se puede obtener de ella.<sup>71</sup>

Mediante la empresa pública, el Estado lleva a cabo tareas administrativas, es decir, cumple parte de sus cometidos. También podemos afirmar que por su conducto el Estado realiza ciertas labores dentro de sus atribuciones, las que se supone persiguen beneficios para la colectividad u obedecen al interés público.

Por su lado, la empresa privada tiene por finalidad la obtención de un lucro, o sea, el lograr utilidades que normalmente habrán de aumentar el patrimonio personal del particular o particulares que aportaron los medios o recursos al negocio.

---

<sup>71</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. Ob. Cit. págs. 540 y 541.

Esta diferencia entre lucro y beneficio público, es la fundamental para discernir a la empresa privada de la pública. Otra nota distintiva la encontramos en la vigilancia que el Estado ejerce sobre unas y otras.

La vigilancia que se ejerce sobre las privadas se hace con el propósito de alcanzar fines de carácter fiscal, ecológico, de salubridad, laborales, etc., pero no de control, en virtud de que se les considera parte del aparato gubernamental, como es en el caso de las empresas públicas que variará según el país, la época y la orientación de la política económica.<sup>72</sup>

### **3.2.2 Características de los Organismos Públicos Descentralizados**

Las características atribuidas a los organismos públicos descentralizados varían según el autor y país que los estudien o regulen. Por nuestra parte, indicaremos las siguientes:

1. Son creados por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República.
2. El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.
3. Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
4. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central. Esto es, lo distingue el hecho de poseer un autogobierno.
5. Realizan función administrativa, es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
6. Existe un control o tutela, por parte del Estado, sobre su actuación. Señalada excepción a esta característica de control o tutela administrativa, lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de México.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Op.Cit. págs. 135 y 136

<sup>73</sup> Cfr. *Ibidem*. pág. 128.



De las anteriores características resaltan la número cinco y seis, en el sentido de que realizan función administrativa, coadyuvando con las funciones que lleva a cabo el Estado y por otro lado se encuentran bajo el control y tutela del mismo, lo que nos hace pensar que de alguna manera su actividad está subordinada y por consecuencia las personas que trabajan en los organismos públicos descentralizados pueden considerarse como servidores de uno de los Poderes de la Unión.

### **3.2.3 Personalidad jurídica y patrimonio propio de los Organismos Públicos Descentralizados**

#### **Personalidad Jurídica**

Ya se ha dicho que el Estado reconoce u otorga, empezando por él mismo, personalidad a ciertos agrupamientos sociales o colectividades. Mediante esa ficción un organismo es sujeto de derechos u obligaciones.

Los organismos descentralizados poseen por disposición legal, una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del Estado (artículo 25 del Código Civil), dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objetivo y finalidad.

Estos organismos son distintos del Estado, jurídicamente hablando; pero como realidad política y sociológica, están ubicados dentro del gobierno. De aquí la necesidad de un control o una tutela ejercidos por parte de los órganos centralizados.<sup>74</sup>

#### **Patrimonio Propio**

---

<sup>74</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Op. cit. pág. 129.

Que los organismos descentralizados tengan patrimonio propio, es una consecuencia de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica la que les confiere y regula a su patrimonio.

La doctrina está de acuerdo en que los bienes de estos entes son bienes públicos, en nuestro sistema de derecho, los órganos centralizados ejercen una marcada intervención en el control del patrimonio de las instituciones descentralizadas.

El objeto de los organismos públicos descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa. En tanto personas morales, su objeto es producir, vender, operar o explotar bienes o servicios, según sea el caso.

Por tipo de labores, dichos organismos se pueden clasificar de la manera siguiente:

1. Agropecuarias.
2. Comerciales.
3. Comunicaciones.
4. Educativas.
5. Energéticas (Comisión Federal de Electricidad).
6. Financieras (Banco de México).
7. Gubernamentales o de vigilancia (Procuraduría Federal del Consumidor).

## 8. Seguridad social (I.S.S.S.T.E.).<sup>75</sup>

Considero que, la personalidad jurídica de los organismos públicos descentralizados, les faculta para organizarse y representarse jurídicamente y el patrimonio propio con que cuentan, se conforma por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que les confiere el propio Estado. Las características de que los organismos públicos descentralizados de naturaleza federal se encuentren dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, no impide considerarlos como parte de la Federación, pues su creación obedece a la necesidad del Estado de atender la prestación de servicios públicos mediante esta clase de entidades, para lograr eficazmente la satisfacción de intereses sociales, y tampoco sus bienes son independientes del patrimonio nacional.

### **3.2.4 Naturaleza jurídica de los Organismos Públicos Descentralizados**

Atendiendo a su naturaleza, podemos considerarlos como entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, según se puede apreciar inclusive de la definición que les da el Diccionario Jurídico de Derecho Usual, misma que es la siguiente:

**“...la Entidad de Derecho Público** creada por Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes de los del Estado, a la que se encomienda expresamente, en régimen de descentralización, la organización y administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público...”<sup>76</sup>

De lo que se puede señalar que efectivamente los Organismos Públicos Descentralizados, además de que forman parte de la Administración Pública Federal, según el artículo 3º, fracción I, de la Ley Orgánica que la regula, se

---

<sup>75</sup> Cfr. Ibídem. pág. 131.

<sup>76</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual .Op. cit. pág. 707.

ubican dentro del marco del Derecho Público, así como auxilian en el cumplimiento de las funciones del Estado y atienden necesidades de interés público.

### **3.2.5 Finalidad de los Organismos Públicos Descentralizados**

Lo anterior es así, en virtud de que la razón teleológica de su creación, es precisamente la disgregación del sector central con base en los criterios de funcionalidad y fluidez en la gestión administrativa del estado, luego entonces, las actividades y atribuciones delegadas a los organismos descentralizados, requieren de conocimientos técnicos determinados, ya que esa es la parte esencial de la justificación de su creación y por ende, de ello depende su eficacia, es decir, en la medida en que se resuelvan los problemas en el ámbito de su competencia, los organismos descentralizados serán eficaces y quedará acreditada plenamente la necesidad de su existencia.

En términos generales, la finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y, por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del Estado que en determinados renglones, requieren celeridad.

La referencia que se tiene respecto al objeto y fines de los organismos descentralizados, es la que señala la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que en su artículo 14 establece que el objeto o fines de dicho organismo será “La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”, de lo anterior se puede afirmar que el organismo descentralizado se ha de encargar de realizar atribuciones que corresponden al Estado.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Op. cit. págs. 131 y 132.

Determinamos, entonces, que la creación de los organismos descentralizados obedece a que el Estado debe atender las necesidades de la colectividad con mayor eficiencia y rapidez, por lo cual lo auxilian en el cumplimiento de sus objetivos.

### **3.2.6 Control y vigilancia del estado sobre los Organismos Públicos Descentralizados y empresas de participación estatal**

Uno de los aspectos prevalentes, relacionados con la descentralización, y más concretamente con la empresa pública, es el que se refiere al control, tutela o vigilancia que el Estado ejerce sobre dichos organismos. Tal como lo hemos señalado, una de las características de los órganos paraestatales es el control que en ellos ejerce el poder público, a pesar de que dichos entes poseen personalidad jurídica propia y autonomía jerárquica de éstos, frente al titular del Poder Ejecutivo.

En diversos países, existen controles de tipos parlamentario o judicial sobre las paraestatales. En México, dichos tipos se dan de manera indirecta o aislada; mencionamos a título de ejemplo del primero, la comparecencia de directivos de descentralizados y de empresas de participación estatal ante alguna de las cámaras del Congreso y la existencia de mecanismos presupuestales exclusivos de unos cuantos de esos organismos; es decir, lo anterior es lo que corresponde al tipo de control parlamentario; en cuanto al de tipo judicial, apreciamos que el particular, en tanto consumidor, cuenta a su favor con diversas vías contempladas por el derecho privado.

El control que interesa en este momento, es la llamada tutela administrativa, y que es aquella que los órganos centrales ejercen sobre las paraestatales. Ese control, o esa tutela administrativa, persigue que los órganos dependientes de manera indirecta del Poder Ejecutivo, realicen sus tareas de manera adecuada, que

cumplan con los cometidos para los cuales fueron creados, que lleven a cabo su actividad de manera eficiente y que exista un honrado manejo de su patrimonio.

Dicho control o tutela puede estar a cargo de un solo órgano centralizado. El control único, global o unificado de las paraestatales, existente hasta 1976, fue complementado en 1977, con la llamada sectorización, establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La citada Ley, que entró en vigor el 1 de enero de 1977, introdujo en el derecho positivo mexicano el sistema de control, o tutela, difuso o especializado, conocido como sectorización. En este sistema, el Presidente de la República agrupará de manera discrecional a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo, a efecto de que los mismos vigilen los programas y resultados y acuerden con el propio jefe del ejecutivo.

A la secretaría o al departamento coordinador, se le denomina cabeza de sector. Es preciso aclarar que no se genera relación jerárquica alguna entre el órgano centralizado (cabeza de sector) y las paraestatales sectorizadas; lo que existe es únicamente vigilancia o tutela administrativa de aquél sobre éstas.

El primer acuerdo de agrupamiento de entidades paraestatales se publicó el 17 de enero de 1977. Para ese agrupamiento, se atendió al tipo de empresa pública u organismo, a fin de asignarlos de acuerdo con la naturaleza de su actividad.

Al lado de este sistema de control (sectorización), la ley dejó subsistente el control global unificado, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de la Secretaría de la Contraloría (hoy, Función Pública), la primera para atender cuestiones financieras y administrativas y la segunda para encarar aspectos de auditoría (pesquisas para detectar irregularidades).

Existen múltiples mecanismos de vigilancia respecto de la marcha de los organismos paraestatales o las entidades de la Administración Pública Federal, de lo cual resulta evidente que éstas se encuentran más supervisadas y controladas que las propias dependencias directas o centralizadas del Poder Ejecutivo, lo que no deja de ir en contra de la autonomía que les es inherente a tales organismos.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael. Derecho Administrativo. Ob.cit. pág. 156

## CAPÍTULO 4

### ANÁLISIS DE LA INTERPRETACIÓN DE LA CORTE EN LA JURISPRUDENCIA 1/96

En este capítulo se expone la raíz del problema, lo que motivó la realización del presente trabajo, esto es, la inclusión del régimen laboral de los organismos públicos descentralizados en el apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la Jurisprudencia 1/1996 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual y a partir del análisis limitado y hasta cierto punto viciado que hace la Suprema Corte, consideramos que desprotege a los servidores públicos que “por razones administrativas” no pueden considerarse propiamente trabajadores del poder ejecutivo.

#### 4.1 Planteamiento del problema

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado diversos criterios jurisprudenciales en amparo sobre la inconstitucionalidad en la aplicación del apartado “B” del artículo 123 Constitucional a los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores, tal como quedó plasmado en la tesis de Jurisprudencia 1/96.

Ahora bien, existe un común denominador en los criterios señalados; este común denominador consiste en la interpretación gramatical del acápite del apartado “B” del artículo 123 constitucional:

“B. *Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores*”.

En dichos criterios se aprecia que las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados no están regidas por el apartado “B” del



artículo 123 constitucional, en atención a su específica posición frente a la administración pública, es decir, que estos **“no forman parte de los poderes de la Unión”**.

Para llegar a dicha conclusión, la Suprema Corte ha considerado que los organismos públicos descentralizados “no forman parte de los poderes de la Unión” –a quienes está dedicado expresamente el apartado señalado- sino que, al contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, están fuera de su ámbito de acción, lo que obliga a realizar una interpretación “amplia” del concepto “empresas administradas en forma directa o descentralizada” del apartado “A”, a fin de que los organismos descentralizados queden incluidos en tal hipótesis.

Por nuestra parte, consideramos que los organismos descentralizados sí forman parte de los poderes de la Unión, no sólo porque los auxilian en el desempeño de sus funciones, sino también porque el artículo 90 de la Constitución Federal, en su concepto, así lo señala, amén de que existen algunos elementos adicionales que pensamos que no fueron tomados en cuenta en el debate original de la jurisprudencia 1/96.

La opinión que se expone en el presente capítulo parte del análisis del bien jurídicamente tutelado por la garantía del trabajo burocrático, para lo cual hemos interpretado mediante diversos métodos a la garantía respectiva, para finalmente manifestar, entre otras consideraciones, que lo último que debe tomarse en cuenta para determinar la pertenencia de un trabajador al apartado “A” o “B” del artículo 123 Constitucional, es si la entidad pública en la que presta sus servicios pertenece o no, a los poderes de la Unión, sino exclusivamente la intención del constituyente de proteger el trabajo burocrático en todas sus facetas y de reservar de manera expresa al apartado “A”, únicamente aquellas actividades económicas estratégicas o prioritarias, ya sea en un organismo descentralizado o en una empresa de participación estatal mayoritaria administrada por un órgano central, o bien por un organismo descentralizado.

## **4.2 Las tesis de la Suprema Corte y sus debilidades**

En nuestra opinión, los criterios jurisprudenciales que hasta hoy ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se presentan viciados, ya que parten de una premisa errónea, tal como pretendemos demostrarlo en los siguientes puntos:

### **4.2.1 Criterio sostenido en amparos**

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.

### **4.2.2 Criterio sostenido en recursos de reclamación**

Los organismos públicos descentralizados, si bien son órganos de la administración pública, no forman parte de los poderes ejecutivos, federal, estatal

ni municipal. En algunos recursos se ha señalado que, con base en los criterios sentados, se desprende que un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, **que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinto a la de los Poderes Ejecutivos, sean federales o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva.**<sup>79</sup>

#### **4.2.3 Criterio en controversias constitucionales**

Conforme al artículo 105, fracción I de la Constitución General de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre dos o más niveles de gobierno (Federación, Estado o Municipio) o entre dos o más poderes, sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales emitidas por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias; por otra parte, la fracción I del Artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, establece que tendrá el carácter de parte actora en las controversias constitucionales, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. De dichas disposiciones se advierte que no todo órgano público podrá ser materia de impugnación, ya que en estos procedimientos constitucionales se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, acorde con la

---

<sup>79</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo XI, enero de 2000, tesis: 2a./J. 3/2000, pág. 41. Recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/97. Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana del Estado de Jalisco. 13 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente Mariano Azuela Güitrón.

propia naturaleza de estas acciones y de los fines que se persiguen, los organismos públicos descentralizados carecen de legitimación para promover controversias constitucionales, **pues aunque forman parte de la administración pública en cuanto atienden con sus propios recursos necesidades colectivas, son entes distintos al Poder Ejecutivo al no tener por objeto el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de este poder.**<sup>80</sup>

#### 4.2.4 El voto disidente

En los criterios señalados el ministro José Vicente Aguinaco Alemán sostuvo un voto particular que disiente del mayoritario. En lo general, el voto sostiene que:

- El Artículo 90 Constitucional dispone que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, que el Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación y que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
- Según los Artículos 90 y 93 Constitucionales, la administración pública federal es centralizada y paraestatal. No se debe restringir dicha administración a los órganos que dependen jerárquicamente de sus superiores, los cuales forman la administración centralizada, sino que también forma parte de ella la administración paraestatal, la cual se rige, por mandato constitucional, por las leyes que expida el Congreso de la Unión, y está integrada por los organismos descentralizados y por las empresas de participación estatal mayoritaria;

---

<sup>80</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo XI, febrero de 2000, tesis 2a. VI/2000, pág. 284.

- La administración pública paraestatal se rige, por disposición constitucional, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en particular por su título tercero, donde se definen y mencionan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Relacionando dichas disposiciones con las mencionadas distinciones consagradas en los Artículos 90 y 93 de la Constitución, es inobjetable que el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, que tiene personalidad jurídica de tal y no de empresa, no está comprendido en el inciso b) de la fracción XXXI del apartado “A” del Artículo 123 constitucional.

- Estas consideraciones están en oposición a lo dispuesto por los Artículos 89, fracción I, 90 y 93 de la Constitución Federal, los cuales deben interpretarse sistemáticamente con el Artículo 123 Constitucional. El 90 dispone, en lo conducente, que la Administración pública será centralizada y paraestatal, y que la Ley Orgánica que expida el Congreso definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Y el 93 menciona y distingue, los organismos descentralizados federales de las empresas de participación estatal mayoritaria.

- En tal virtud, el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano forma parte de la administración pública federal, es decir del Poder Ejecutivo, y por lo mismo las relaciones laborales entre dicho organismo y sus trabajadores se rigen por lo dispuesto en el apartado “B” del Artículo 123 Constitucional.

- La mayoría en la citada ejecutoria sostiene que los organismos descentralizados no pertenecen a la administración Pública Federal ni al Poder Ejecutivo, aduciendo que éste siempre ejecuta actos de imperio que dan lugar a una sanción, y que los mencionados organismos sólo realizan actos de derecho privado. No obstante, el Artículo 90 Constitucional prevé que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y

el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, por lo que no hay razón para considerar que los organismos descentralizados no están en aptitud de ejercer actos de imperio.

#### **4.3 Común denominador en los criterios: la interpretación gramatical del acápite del apartado “B” del artículo 123 constitucional**

En los tres criterios mencionados, se aprecia que las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados, no están regidas por el Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional en atención a su específica posición frente a la administración pública, en virtud de que:

- La administración pública centralizada es la única que se identifica con el poder ejecutivo;
- Los organismos descentralizados son entes con vida jurídica propia que, aunque forman parte del gobierno, son distintos del Poder Ejecutivo al no tener por objeto el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de este poder;
- Sus trabajadores integran la administración pública federal descentralizada, pero no forman parte del poder ejecutivo federal; y
- La naturaleza administrativa de los órganos es determinante para definir el régimen laboral al que están sometidos los trabajadores.

De lo anterior se desprende que la interpretación que ha hecho la Suprema Corte sobre los alcances del acápite del Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Federal es gramatical, esto es, que no ha tomado en cuenta otros criterios para fincar sus jurisprudencias salvo el exactamente plasmado en el texto

constitucional, llegando al extremo de considerar protegidos por la garantía social del trabajo burocrático únicamente a aquellos servidores públicos que prestan sus servicios a los “poderes de la Unión” -texto expreso del apartado “B”- y de considerar que los servidores públicos que no prestan sus servicios en los mismos deben entenderse, **por exclusión**, como trabajadores de las “empresas administradas de manera descentralizada por el Estado” previstas en el apartado “A”.

Ante la imposibilidad de integrar en el apartado “B”, con base en su interpretación gramatical, a los trabajadores de los organismos descentralizados que no constituyen “empresas administradas de manera descentralizada por el Estado”, no le quedó a la Suprema Corte alternativa, sino considerar que todos los organismos descentralizados de los poderes **equivalen** a las empresas señaladas en la fracción XXXI, inciso b) del Apartado “A” del artículo 123 constitucional, por tratarse de la única disposición laboral que hace mención a la descentralización, cuando ésta se refiere únicamente al sistema de administración -centralizada o descentralizada- de una empresa de participación estatal mayoritaria, lo que constituye el problema de fondo y una petición de principio que se desarrollará más adelante.

#### **4.4 La interpretación gramatical no resiste un análisis integral**

Los organismos descentralizados pueden gozar de una gran diversidad de variables administrativas, entre las que por supuesto se encuentra la personalidad, el potencial coactivo y la finalidad económica del propio organismo, cuya particular posición frente a los “poderes de la Unión” fue determinante para que la Suprema Corte sentara su postura.

Sin embargo, dichas variables son sólo algunas de las múltiples posibilidades administrativas que presentan los organismos descentralizados, e incluso es fácil

advertir que por sus accidentadas peculiaridades sólo la relativa a la finalidad económica puede determinar el alcance de la protección al trabajo burocrático.

Con la seguridad de que pueden existir más variables administrativas, en principio pueden señalarse las siguientes:

#### **4.4.1 Personalidad y Patrimonio Propios**

La personalidad jurídica de los organismos descentralizados es otorgada por ley o decreto y los faculta para organizarse y representarse jurídicamente. Su patrimonio es regido por normas de derecho público y consiste en el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que les han sido asignados para que con autonomía funcional realicen los fines para los que fueron creados.

La Suprema Corte considera que la existencia de una personalidad propia de los órganos descentralizados es determinante para distanciarlos del poder que los sectoriza, con lo que supuestamente queda acreditada su independencia de él, pero no tomó en cuenta que la personalidad y el patrimonio propios no son exclusivos de los organismos descentralizados.

En efecto, existen órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal que también gozan de personalidad propia, como los Talleres Gráficos de México, el Instituto Nacional de Bellas Artes y el Instituto Politécnico Nacional.

En todo caso, aun cuando los órganos desconcentrados que tienen personalidad propia carecieren de patrimonio, debe tomarse en cuenta que la propia Suprema Corte ha sostenido, que el financiamiento de los organismos descentralizados, aun cuando sea propio, no deja de ser patrimonio del erario nacional, por lo que en todo caso están sujetos a las normas de responsabilidad administrativa por el ejercicio del presupuesto.



Con lo anterior, queda manifiesto que la existencia de la personalidad o el patrimonio propios no determina la descentralización de un órgano, por lo que dicha variable no puede ser tomada en cuenta de manera aislada o exclusiva para afectar a trabajadores que, en uno y en otro caso, prestan sus servicios a la Federación. Es aplicable al caso la siguiente tesis:

**ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TIENEN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE DE LA FEDERACIÓN, Y SUS BIENES INTEGRAN EL PATRIMONIO NACIONAL.** La circunstancia de que los organismos públicos descentralizados de naturaleza federal estén dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, no impide considerarlos como parte de la federación, pues su creación sólo obedece a la necesidad del Estado de atender la prestación de servicios públicos mediante entidades con autonomía jerárquica respecto de la administración central, para lograr de esa manera la satisfacción más eficaz de intereses sociales, y tampoco dichas cualidades hacen que sus bienes sean independientes del patrimonio nacional, toda vez que la primera de las características apuntadas, los faculta para organizarse y representarse jurídicamente, y la segunda, constituye el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que les han sido asignados y que han asumido para que en forma autónoma realicen los fines para los que fueron creados.<sup>81</sup>

#### **4.4.2 Potencial Coactivo**

Si partimos de la base que el poder es la actividad de los órganos del Estado que éstos desarrollan mediante el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y que son de carácter coercitivo, unilateral y obligatorio, entonces tenemos que admitir que las facultades autoritarias de los órganos centrales y de los organismos públicos descentralizados, deben reputarse de igual calidad y del mismo origen, a fin de no romper con el principio de “*unidad de poder*”.

---

<sup>81</sup> Semanario Judicial de la Federación Octava Época, Instancia: Quinto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito. Tomo I. Segunda parte-2. Enero a Junio de 1988. Pág: 455

Así cuando hablamos de potencial coactivo, nos referimos al conjunto de facultades de consulta, decisión, ejecución e imperio de las cuales están dotadas las entidades de la administración pública federal.

El Apartado “B” del artículo 123 constitucional, establece un régimen laboral, según la Suprema Corte, para regir a los poderes públicos que ejercen por sí mismos dichas facultades, entre las que por supuesto destaca el imperio sobre el gobernado. No obstante, los organismos descentralizados no se rigen por el Apartado “B”, puesto que no comparten esa característica de los poderes públicos.

Sin embargo, los organismos descentralizados en múltiples ocasiones tienen potestad imponible sobre los gobernados, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, para establecer un procedimiento económico coactivo o como el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial para expedir un reconocimiento administrativo de la existencia y titularidad de una marca comercial, sin requerir el apoyo o autorización de un órgano centralizado y actuando de propia autoridad.

En efecto, la jurisprudencia señala:

***ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, ES VÁLIDO DOTARLOS DE ATRIBUCIONES DE AUTORIDAD DE NATURALEZA ANÁLOGA A LA DE LOS ENTES QUE PERTENECEN A LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA. Si se toma en consideración que de la interpretación conjunta de lo dispuesto en los Artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se colige que los organismos descentralizados son parte integrante de la administración pública federal en su faceta paraestatal, es evidente que tales organismos pueden y deben ser dotados de facultades de imperio, típicas de las autoridades centralizadas, por las siguientes razones: a) porque los organismos descentralizados al pertenecer a la administración pública, actúan al lado de los centralizados y, por tanto, esa identidad de calidad les autoriza a desenvolverse de manera similar; y b) porque***

los fines de los organismos descentralizados, definidos en el Artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (realización de actividades afines a las áreas prioritarias o estratégicas del Estado, prestación de servicios públicos o sociales y obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social), se identifican con los objetivos de la administración centralizada, lo que convierte a ambas formas de administración en centros de intereses que deben estar jurídicamente protegidos para beneficio del bien común y, por ello, deben funcionar paralelamente a los agentes de la administración activa, mediante el otorgamiento y ejercicio de facultades de consulta, decisión, ejecución e imperio; de lo contrario se rompería con el principio de “unidad de poder”, conforme al cual las facultades autoritarias del apartado central y de los organismos descentralizados, deben reputarse de igual calidad y del mismo origen.”<sup>82</sup>

Por el contrario, existen dependencias de la administración pública federal y órganos desconcentrados que, si bien forman parte de la administración pública centralizada, como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en el primer caso, o los Talleres Gráficos de México, en el segundo, la ley no los faculta para ejercer actos de imperio.

Con lo anterior queda manifiesto que la existencia o falta de un potencial coactivo no determina la descentralización de un órgano, por lo que dicha variable tampoco puede ser tomada en cuenta para afectar a trabajadores que, en uno y en otro caso, prestan sus servicios a la Federación.

#### **4.4.3 Objeto de la descentralización**

Los organismos descentralizados son entes con personalidad jurídica y patrimonio propio que desarrollan funciones conferidas por la ley o por decreto presidencial

---

<sup>82</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo: XIV. Diciembre de 2001. tesis: 2ª CCXXIV/2001. Página: 372

que no tienden a satisfacer necesidades estrictamente gubernativas, sino las propias de un estado social de derecho:

**ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL.** *De lo dispuesto en el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la administración pública federal presenta dos formas de existencia: la centralizada y la paraestatal. Las razones del desdoblamiento de la administración pública estriban en la circunstancia de que las atribuciones del poder público se han incrementado con el tiempo, es decir, de un Estado de derecho se ha pasado a un Estado social de derecho, donde el crecimiento de la colectividad y, los problemas y necesidades de ésta, suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto en prestación de servicios como en producción y comercialización de productos. Así, en la década de los ochenta, se llevaron a cabo profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado y, consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal que incluye, en términos del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros, a los organismos descentralizados, que aun cuando tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central, son parte integrante de la citada administración pública federal, en su faceta paraestatal.*<sup>83</sup>

Las necesidades del estado social de derecho, pese al criterio expresado en la tesis que antecede, consideramos que no se circunscribe a la prestación de servicios o la comercialización de productos. El estado social de derecho se caracteriza no sólo por la rectoría económica del Estado, sino también por la

---

<sup>83</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, tomo: XIV, diciembre de 2001. tesis: 2º. CCXXXIV/2001. página 370.

creación de múltiples contrapesos por y para el Estado mismo, mediante la creación de órganos relativa o absolutamente autónomos de los poderes u órganos cuyo potencial gubernativo en cada caso pretende acotarse.

De esta suerte, el objeto de la descentralización es variable. No es lo mismo descentralizar a un órgano de un poder de la Federación, descentralizarlo de la Federación misma, o bien descentralizarlo del Estado.

En principio, al ser los organismos públicos descentralizados de los poderes entes que los auxilian en el ejercicio de sus funciones, debería ser potestad de cada uno de ellos crearlos libremente y a su conveniencia. Por su parte, los organismos descentralizados de la Federación (órganos constitucionales autónomos) y los descentralizados del Estado (Universidades Autónomas), deben ser creados por la propia Constitución, por escapar al ámbito de acción de cada uno de los poderes.

Así como los organismos descentralizados de los poderes gozan de autonomía frente a ellos, los organismos descentralizados de la Federación gozan de autonomía frente a ésta. En el primer caso, gozan de autonomía funcional aunque sean órganos auxiliares del Poder Ejecutivo, mientras que, en el segundo caso, los órganos constitucionales autónomos gozan de autonomía frente a la Federación, aunque sean órganos federales (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional Electoral, Banco de México).

Sin embargo, indudablemente ambos tipos de órganos realizan un servicio para el Estado, por lo que incluso los órganos constitucionales autónomos se rigen por el Apartado "B".

Siguiendo esta lógica, los organismos descentralizados del Estado, por su propia naturaleza, no prestan un servicio al Estado sino a un órgano desligado del mismo. En efecto, las universidades autónomas gozan de la mayor autonomía

que prevé el derecho mexicano, llegando al extremo de descentralizarlas –más no independizarlas- del Estado mexicano. De esta suerte, al no estar sus trabajadores, “al servicio del Estado”, ello justificaría la creación de un Apartado “C” al artículo 123, constitucional, en lugar de que estén sometidos a un régimen híbrido que desnaturaliza su función.

Con lo anterior queda manifiesto que el objeto de la descentralización no determina la asignación a un apartado u otro de los trabajadores del órgano, pues tanto los organismos descentralizados de los poderes como los organismos descentralizados de la Federación prestan un servicio al Estado mexicano.

#### **4.4.4 Alcances de la autonomía de gestión**

Otra variable administrativa que la Suprema Corte dejó de tomar en cuenta es que los organismos descentralizados, cualquiera que sea el objeto de su descentralización, gozan de distintos grados de control por la entidad o poder central.

Los organismos descentralizados de los poderes se encuentran generalmente sectorizados, aunque existen aisladas excepciones (IMSS<sup>84</sup> e ISSSTE). Su autonomía administrativa es, en todo caso, relativa.

En el caso de los organismos descentralizados de la Federación (Órganos Constitucionales Autónomos), ninguno se encuentra sectorizado, pero están integrados a los niveles de gobierno -y no a sus respectivos poderes- que la propia Constitución señala, razón por la cual existen organismos protectores de derechos humanos y órganos administrativos electorales tanto federales como locales que no pueden invadir sus respectivos ámbitos competenciales. De esta

---

<sup>84</sup> La Ley del Seguro Social no sectoriza al órgano, pero deposita en él plenas facultades fiscales, contando con peculiares características, que por excepción lo adscriben al apartado “A”.

forma, su autonomía frente a los poderes federales o locales es absoluta, pero sólo es relativa frente a la Federación o el Estado respectivo.<sup>85</sup>

Bajo idéntica perspectiva, los organismos descentralizados del Estado gozan de autonomía absoluta de los poderes y de la Federación o Estado respectivo, pero sólo gozan de autonomía relativa frente el Estado Mexicano, pues de otra forma la autonomía universitaria, por ejemplo, llevaría a la creación de un Estado dentro de otro.

Lo anterior significa que todos los organismos descentralizados gozan únicamente de autonomía administrativa relativa frente al ente de quienes directamente se descentralizan, mientras que gozan de autonomía absoluta de los poderes u órganos que derivan de aquél. En el primer caso, se trata de una relación administrativa incipiente, mientras que en el segundo, la absoluta inexistencia de vinculación administrativa somete cualquier relación que se suscite entre ambos entes al derecho privado o en su caso a la coacción gubernativa cuando la ley lo autorice.<sup>86</sup>

De esta suerte, cuando la autonomía es sólo relativa y subsiste un vínculo administrativo -como sucede en los organismos descentralizados de los poderes-, el poder que sectoriza al órgano no tiene sobre él derechos privados ni potencial coactivo, sino un determinado control administrativo regido por el derecho público que elimina toda posibilidad de que la descentralización coloque al órgano en un nivel de persona moral de derecho privado que pueda estar regida por el Apartado "A", cuando los servidores públicos de la autoridad central en efecto controlan, auditan y supervisan a los servidores públicos de los referidos órganos en

---

<sup>85</sup> El caso del Banco de México no se repite en los Estados, en atención a que sus facultades se encuentran expresamente reservadas a la Federación como son, entre otras, la acuñación de moneda y la intermediación y servicios financieros. No obstante, por disposición expresa de la fracción XIII BIS del apartado "B", el Banco de México debe adscribirse en el referido apartado.

<sup>86</sup> Por esta razón, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Nacional Electoral no pueden sostener relación administrativa alguna con los poderes de la Federación, y sus diferencias únicamente pueden ser ventiladas en tribunales civiles (Vgr.: arrendamiento), mientras que, cuando la ley lo autorice, un poder del Estado podría tener sobre el órgano un determinado potencial gubernativo (Vgr.: impuestos sobre nómina, investigación de delitos, etc.) Nótese que en ninguno de los dos casos la relación es de supraordinación administrativa sino, el primero, de coordinación privada y, el segundo, de supra a subordinación entre autoridad y gobernado.

ejercicio de facultades de subordinación administrativa y no de facultades de imperio.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

**ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, AUNQUE TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA, NO SON INDEPENDIENTES DEL ESTADO, PUES SON CONTROLADOS DE MANERA INDIRECTA POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA.** La circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia, no significa que su actuación sea libre y esté exenta de control, en virtud de que su funcionamiento y específicamente las facultades de autoridad que por desdoblamiento estatal desempeñan, están garantizadas y controladas a favor de los gobernados y de la administración pública. Ello es así, porque la toma de decisiones de esta clase de entidades está identificada con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, desde el momento en que se establece en la Ley que su control se ejerce por el propio Poder Ejecutivo y que sus órganos directivos deben integrarse con personas ligadas a la administración central, a fin de lograr una “orientación de Estado” en el rumbo del organismo. Así, la actuación de dichos entes está evaluada y vigilada por la Secretaría de Estado del ramo que se identifique más directamente con su objeto, es decir, los organismos descentralizados, aun cuando sean autónomos, continúan subordinados a la administración centralizada de una manera indirecta, al existir un reemplazo de la “relación de jerarquía” por la de un “control administrativo”<sup>87</sup>

#### **4.4.5 Su relación administrativa sólo puede darse entre burócratas**

Lo anterior deja manifiesto que los organismos descentralizados no están desvinculados del poder que los sectoriza y mucho menos del Estado. Por el

---

<sup>87</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, tomo: XIV, diciembre de 2001, tesis: 2ª CCXXV/ 2001, página: 371.



contrario, están sometidos a reglas administrativas que, a la vez que respetan su autonomía de gestión, los colocan en un estado de subordinación relativa frente al poder central que los sectoriza.

En efecto, no podría ser de otra forma: si el control que realizan los servidores públicos del órgano que sectoriza sobre los servidores públicos del órgano sectorizado no derivare de una relación de estricta subordinación administrativa entre los órganos -una relación entre trabajadores al servicio del Estado-, se llegaría al absurdo de que un trabajador al servicio del Estado que controlare y fiscalizare a un trabajador del Apartado "A" adscrito a un organismo descentralizado sectorizado, no podría hacerlo en ejercicio de sus facultades administrativas sino en todo caso de sus facultades gubernativas o de imperio, lo que indefectiblemente derivaría en una violación al Artículo 16 constitucional por falta de fundamentación y motivación del acto de molestia.

De esta suerte, la posibilidad de que el poder central sectorice o controle a un organismo descentralizado necesariamente implica la condición burocrática igualitaria entre ambos (una relación de supraordinación) pues, de otra forma, la relación entre el poder y el órgano no sería de subordinación administrativa entre poder y órgano, sino de subordinación fiscal entre gobierno y gobernado, relación que además de violar el Artículo 90 constitucional -que claramente vincula administrativamente a ambos entes federales- implicaría un acto de molestia al "gobernado" que no encontraría fundamentación y motivación posibles.

#### **4.4.6 Su falta de legitimación en controversias se debe a causas distintas a las señaladas por la Suprema Corte**

En congruencia con lo anterior, si la propia Suprema Corte reconoce que existe un grado determinado de subordinación entre los poderes u órganos centrales hacia los organismos descentralizados, pensamos que es un contrasentido privarlos de

legitimación procesal en la controversia constitucional porque “no son parte de los poderes”.

En todo caso, la Suprema Corte debió sostener que -con independencia de que sean o no “parte” de los mismos y de que el Artículo 105 constitucional no los considera- el sólo hecho de que se encuentren controlados por el poder central hace innecesaria su legitimación, en atención a que cualquier sentencia de la Suprema Corte que obligue al poder que en su caso los sectoriza o al nivel de gobierno de quien dependen vincularía también a los órganos referidos, pues aunque gocen de autonomía funcional, ésta no es absoluta ni los desliga de aquéllos.

En efecto, la Suprema Corte ya ha sostenido ese criterio tratándose de los órganos subordinados<sup>88</sup>

**LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.** *Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA”, para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica.*

*En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demasiados, se enumeran en la fracción I del Artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando*

---

<sup>88</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno; tomo: XII, agosto de 2000. Tesis: P/J. 84/2000, página: 967.

*ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado Artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.*

De esta suerte, se estima que el criterio anterior es aplicable a los organismos descentralizados, pues en ningún momento hace diferencia entre una subordinación absoluta entre el poder ejecutivo y sus dependencias y una relativa entre el poder ejecutivo y sus organismos descentralizados.

Por lo que respecta a la legitimación activa, el silencio de la fracción I del Artículo 105 constitucional -que los excluye de dicha potestad- habla por sí mismo. Es cierto que ya en algunas controversias se ha considerado que no es estrictamente necesario que las entidades, poderes u órganos gocen de mención expresa en el Artículo 105 constitucional para que gocen de legitimación cuando se trata de órganos originarios del Estado<sup>89</sup>, pero también lo es que esas tesis se han sustentado en razón directa de la existencia de facultades constitucionales propias que son susceptibles de hacerse valer en juicio.

En el caso de los organismos descentralizados, al resultar únicamente auxiliares de los poderes, carecen de competencias constitucionales propias y únicamente gozan de aquellas facultades legales que les otorga el poder que los descentraliza. De esta suerte, no existe la menor posibilidad de que un organismo descentralizado goce de legitimación *ad causam* en una controversia constitucional, pues sería imposible que la litis versare sobre facultades

---

<sup>89</sup> Cfr., las controversias constitucionales promovidas por las Delegaciones del Distrito Federal en contra del Jefe de Gobierno.

constitucionales del organismo y no del poder legitimado que los descentralizó y en su caso los sectoriza.

Júzguese el caso hipotético de una controversia constitucional que se suscitare entre la Federación y un Estado por haber expedido éste registros de marca a favor de una compañía. La demanda no podría presentarse por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial por no contar con legitimación en el proceso (Artículo 105 constitucional), ni en todo caso se estarían vulnerando sus facultades constitucionales (falta de legitimación en la causa). Correspondería por supuesto a la Federación -poderes legislativo o ejecutivo- la legitimación *ad causam* y *ad processum* por ser su facultad exclusiva normar y ejecutar los actos relacionados con las marcas y estar sus poderes expresamente previstos en el Artículo 105 constitucional, lo que deja manifiesto que la falta de legitimación de los organismos descentralizados no deriva de su “autonomía” del poder ejecutivo, sino que estos órganos realizan funciones que en principio corresponden a los distintos niveles de gobierno y es a éstos a quienes protege la garantía constitucional en comento.

En tal virtud, es incuestionable que los órganos descentralizados realizan actividades propias del poder que los sectoriza, pues de otra forma no encontrarían sustento legal ni constitucional que fundara sus actuaciones.

Sean o no parte de los poderes públicos, el sólo hecho de que los organismos descentralizados tengan a su cargo facultades originarias de la Federación o de las entidades federativas -entes legitimados en la controversia constitucional- hace innecesario darles legitimación procesal expresa en la misma.

De esta suerte, considerar que los organismos descentralizados no tienen legitimación sencillamente porque “son entes distintos” al poder del que derivan no es correcto; pues en realidad si carecen de ella es porque precisamente realizan funciones que derivan de la facultades constitucionales originarias de los poderes

de la Federación o el Estado respectivo, pues son precisamente estas normas las que fundan en todo momento su actuación en la vida pública.

#### **4.4.7 Finalidad económica**

La Suprema Corte considera que dentro de la frase *empresas administradas de manera descentralizada*, mencionada en el punto 1 del inciso b) de la fracción XXXI del Apartado “A” del artículo 123 constitucional, están comprendidos los organismos descentralizados de los poderes de la Federación. No compartimos tal criterio. Las empresas de participación estatal son administradas de manera directa o descentralizada por el Estado: en el primer caso, por conducto de los órganos centrales (Vgr.: **DICONSA, S.A. DE C.V.**, administrada por la **Secretaría de Desarrollo Social**) y en el segundo caso, por conducto de organismos descentralizados (Vgr.: **PETROQUÍMICA CAMARGO, S.A. DE C.V.**, administrada por **PEMEX PETROQUÍMICA**, quien a su vez es organismo subsidiario de la Empresa Productora del Estado **PETROLEOS MEXICANOS**). Se trata pues de dos empresas de participación estatal administradas de manera distinta - centralizada o descentralizada- pero ambas, por disposición de la norma citada, se adscriben al Apartado “A”. Pensamos que sin duda alguna es incorrecto considerar que es lo mismo un organismo descentralizado que una empresa de participación estatal administrada por él.

El trabajo empresarial implica la generación de plusvalía, que es la riqueza que el trabajador produce por encima del costo de operación, además de la permanente actualización de un riesgo para el capital invertido. De esta suerte, el Apartado “A” prevé normas encaminadas a la adjudicación equitativa de la plusvalía entre patrones y trabajadores y a la compensación del riesgo asumido, lo que no sucede en el Apartado “B”, pues en él, el trabajador no genera riqueza.

Sin embargo, existen empresas que son administradas por el Estado por conducto de órganos centrales o de organismos descentralizados, en donde aquel tiene la

intención específica de generar riqueza o de consolidar indicadores económicos en aquellas áreas que la propia Constitución considera como *estratégicas* o *prioritarias* (artículos 25, 27 y 28 constitucionales) y existen también algunos organismos descentralizados y Empresas Productoras del Estado que tienen encomendadas directamente las referidas funciones (**SERVICIO POSTAL MEXICANO, PETRÓLEOS MEXICANOS, COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD**). Todos ellos, por las razones apuntadas, se adscriben al Apartado “A”.

En la administración que el Estado hace mediante un organismo descentralizado sobre un área estratégica por mandato constitucional, la intención es precisamente someter al trabajador a un régimen de equilibrio en la plusvalía para incentivarlo en la generación de la riqueza nacional o en la consolidación de indicadores económicos. Esta es la única excepción en la que un servidor público está sometido al Apartado “A”, más no lo está por la naturaleza administrativa del órgano, como sostiene el criterio de la Suprema Corte, sino porque la Constitución expresamente somete a las reglas del trabajo empresarial a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que tienen a su cargo actividades económicas estratégicas o prioritarias (artículo 28 constitucional) o a toda empresa de participación estatal mayoritaria que sea administrada por los órganos centrales u organismos descentralizados (punto 1, del inciso b, de la fracción XXXI del Apartado “A”, del artículo 123 constitucional).

Considerar que un organismo descentralizado está previsto dentro del término “empresa administrada por el Estado” es un contrasentido que confunde la causa con el efecto. No es que la descentralización de un órgano lo convierta en una empresa, como sostiene la Suprema Corte, sino que mediante un órgano central o mediante un organismo descentralizado, el Estado *administra* una empresa que desarrolla actividades estratégicas o prioritarias en la que invirtió su patrimonio, sin perjuicio de que pueda hacerlo directamente por conducto de algún organismo descentralizado, como expresamente autoriza el artículo 28 constitucional. El que

los organismos descentralizados estén en aptitud de constituir empresas con su propio patrimonio no los convierte en empresas, así como la aptitud de las personas físicas de constituir sociedades anónimas tampoco las convierte en ellas.

El Estado que “participa en empresas” está sometido al derecho privado<sup>90</sup>, mientras que el *Estado empresario* -en donde su participación mayoritaria lo coloca como administrador, ya sea desde un órgano central o desde un organismo descentralizado, o una Empresa Productora del Estado- actúa en sujeción al mandato constitucional que lo obliga a explotar el petróleo, los minerales radioactivos, el servicio postal, o las vías de comunicación satelital mediante empresas que, si bien realizan un servicio público, tienen a su cargo la administración de actividades económicas estratégicas o prioritarias de la Nación. El servicio, no obstante, puede prestarlo el organismo descentralizado o la empresa Productora del estado, por sí mismo o puede prestarse con la concurrencia del sector privado en una empresa de participación estatal, ya sea con recursos de los órganos centrales o de los descentralizados, únicos casos en que el servicio público prestado debe adscribirse al Apartado “A”, por contar el órgano con la concurrencia de los sectores público y privado y estar encaminado a la generación de riqueza.

Lo anterior deja manifiesto que la existencia o falta de una finalidad económica no es determinante en la naturaleza de un organismo descentralizado y que, precisamente al contrario, es la finalidad económica del órgano -siempre que se trate de áreas económicas estratégicas o prioritarias- la que en todo caso constituye una excepción a la regla general de que todos los organismos descentralizados prestan un servicio público y por lo tanto están adscritos al Apartado “B”; en otras palabras, se adscriben al Apartado “A”, no porque la naturaleza del órgano sea de “empresa”, sino porque, pese a tratarse de un

---

<sup>90</sup> Por tratarse de inversión de recursos públicos, el artículo 93 constitucional autoriza la investigación del correcto funcionamiento de las empresas de participación estatal mayoritaria, más ello no las convierte en negocios públicos. La fiscalización en la aplicación de recursos en nada se relaciona con el régimen privado al que se encuentre sometida la empresa en cuestión.

servicio público, el constituyente expresamente sometió a dichas entidades a las reglas del referido apartado con la específica intención de generar riqueza o de consolidar indicadores económicos nacionales, salvo desde luego el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria que se encuentran previstas en la fracción XIII BIS del Apartado “B”, la cual deja en el referido apartado a todas aquellas “entidades federales” -es decir, empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados, órganos desconcentrados o incluso órganos autónomos- que presten un servicio económico de naturaleza bancaria.

En efecto, la fracción XIII BIS, del Apartado “B” expresamente reconoce que un servicio público, en este caso un servicio público de naturaleza bancaria, puede ser prestado por cualquier tipo de “entidad federal” con independencia de su naturaleza administrativa, lo que confirma que debe estarse al tipo de función que realiza la entidad pública para determinar el apartado respectivo, pues en este caso, no obstante que la Sociedad Nacional de Crédito **BANCOMEXT** es una empresa de participación estatal mayoritaria administrada de manera directa -y no descentralizada- por el Estado, es decir, por conducto de la Secretaría de Hacienda y no de un organismo descentralizado, tal situación la adscribiría al Apartado “A” por mandato expreso del mismo, pero por virtud de la fracción XIII BIS, del Apartado “B”, el hecho de tratarse de un servicio público económico de naturaleza bancaria exenta al órgano de ser adscrito al Apartado “A” conforme lo manda el referido apartado a todas las empresas de participación estatal mayoritaria que sean administradas de una u otra forma por el Estado mexicano.

Finalmente, los Fideicomisos públicos, que reiteradamente a lo largo de la historia reciente han servido para prestar múltiples servicios públicos, deben regirse laboralmente de la misma manera en la que se sostiene en este apartado, es decir, atendiendo a si el servicio público que prestan constituye una actividad económica estratégica como, por ejemplo, el **FFM** (Fideicomiso de Fomento Minero), que conforme a los artículos 27 y 28 constitucional debe adscribirse al Apartado “A” si no se quiere defraudar la voluntad expresa del constituyente; o si



el servicio público que prestan no incurre en las referidas excepciones, como puede ser el **FONATUR** (Fondo Nacional de Fomento al Turismo), en cuyo caso, al no incurrir en las excepciones relativas a las actividades económicas estratégicas o prioritarias en cita, deben permanecer en el Apartado “B”.

#### **4.5 Servicio Público y Apartado “B” del artículo 123 Constitucional**

Se estima que, en virtud de que el trabajo burocrático es una garantía social, debe desentrañarse el bien constitucionalmente tutelado, a la luz de una interpretación lógica y teleológica del texto constitucional, tomando en cuenta las limitaciones establecidas por la propia garantía social y otras de igual rango en la fijación de su alcance protector, sin tomar en cuenta la naturaleza administrativa de los órganos.

#### **4.6 La interpretación gramatical de la Suprema Corte plantea una “petición de principio”<sup>91</sup>**

En efecto, la lógica empleada por la Suprema Corte parte de una interpretación del régimen legal de los organismos descentralizados -por no encuadrar literal o gramaticalmente en la expresión “poderes de la Unión” del acápite del Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Federal-, lo que constituye una petición de principio, en tanto que toma en cuenta normas constitucionales orgánicas e incluso normas administrativas secundarias para delimitar los alcances de una garantía social, cuando ésta sólo puede ser limitada por sí misma, por normas constitucionales de idéntica *jerarquía* o por voluntad objetiva del constituyente plasmada en la exposición de motivos y los debates y dictámenes respectivos.

Es cierto que las normas constitucionales no pueden *contradecirse* entre sí y que tampoco gozan de superioridad jerárquica unas sobre otras, pero también lo es que a nivel interpretativo debe tomarse en cuenta la relevancia que el propio

---

<sup>91</sup> La dialéctica de premisas y conclusiones es coherente, pero en su conjunto parte de una premisa mayor falsa.

constituyente ha dado, en ese orden, a los derechos subjetivos sociales, a los derechos políticos, a los derechos subjetivos individuales, a las normas orgánicas fundamentales, al reparto de facultades de los niveles de gobierno y a las normas de transición.

Con base en esa premisa, sostenemos que el régimen legal de los organismos descentralizados, por complejo que resulte, no implica sino una multiplicidad de variables orgánicas y administrativas que no pueden ser tomadas en cuenta en la definición de los alcances de la garantía social prevista en el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

#### **4.7 No se respetaron las reglas de interpretación de las garantías**

La interpretación de una garantía siempre debe de ser en beneficio del gobernado que protege y su primera fuente es el espíritu del constituyente.

Interpretar consiste en “encontrar el verdadero sentido de la ley, es decir, para desentrañar lo que pudiere no estar a simple vista apreciable, sino que requiere de una mayor atingencia en la observación a fin de lograr esclarecer bajo el menor de los equívocos, lo realmente pretendido por el dispositivo correspondiente” .<sup>92</sup>

La interpretación no tiene lugar únicamente en aquellos casos de poca claridad de las normas o falta de previsión de casos por parte de la ley. En realidad siempre que se aplica el derecho se realiza un examen interpretativo.

Existen diversos métodos para interpretar las normas jurídicas, entre otros:<sup>93</sup>

- **Gramatical:** Sólo se atiende a las palabras que aparecen en el texto de la ley. Es usual en la aplicación e interpretación de tipos penales.

---

<sup>92</sup> GONZÁLEZ QUINTANILLA, José Arturo. Derecho Penal Mexicano. Porrúa. México. 2001. pág. 63.

<sup>93</sup> Idem

- **Auténtico:** Es el propio legislador quien interpreta las normas que emite, lo que exime al juzgador de la necesidad de buscar otros elementos para normar su criterio.

- **Lógico:** El juzgador se vale de recursos históricos y normativos (antecedentes legislativos, iniciativa de ley, exposición de motivos, discusiones parlamentarias, normas vigentes, etc.). Este método a su vez dispone de varios submétodos:

- Teleológico:** para desentrañar la finalidad de la norma o su *ratio legis*, y

- Sistemático:** para interpretar la norma dentro del espíritu general de la legislación.

Puede hacerse una interpretación literal de la Constitución cuando se trata de la parte orgánica, más no de la dogmática, pues no es lo mismo distribuir competencias entre niveles de gobierno que proteger los derechos humanos de los individuos.

Como ya lo ha sostenido la Suprema Corte, una garantía sólo puede ser interpretada y limitada por otra garantía y, para ello, es necesario acudir a la intención original del constituyente cuando la creó, esto es, tomar en cuenta todos los antecedentes históricos y normativos aplicables para desentrañar el propósito de la ley interpretada (interpretación lógica):

***DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO DEBE REBASAR LOS LÍMITES PREVISTOS POR LOS ARTÍCULOS 6o., 7o. Y 24 CONSTITUCIONALES. El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el Artículo 6o. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o***

administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Así, la manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los Artículos 7o. y 24 de la propia Carta Fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el Constituyente Originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y deba, siempre, tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraríe otras formas de pensamiento: de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia. No hay duda histórica sobre dos documentos básicos para las definiciones de derechos fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la remisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana que recibe influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución Francesa, así como contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizaron el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión

como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, en relación al Artículo 6o. antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los Diarios de los Debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios masivos de comunicación. Conforme a la evolución del Artículo 6o. Constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una Norma Suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del Artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en

*el contenido actual del Artículo 6o., se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral, esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público*<sup>94</sup>

Si bien en la Constitución General de la República no puede haber jerarquías, como ya se ha referido, la interpretación de sus postulados debe integrarse armónicamente y tomando en cuenta el valor que el propio constituyente les ha dado, poniendo por encima a las garantías sociales, luego a los derechos políticos, las garantías individuales, las normas orgánicas y las normas de transición. De no ser así, se encontrarían contradicciones constitucionales insuperables (Vgr.: la expropiación frente a la garantía de audiencia previa, o la prohibición de sufragio pasivo de los ministros de culto frente a la libertad de culto).

Lo anterior pone de relieve la imposibilidad de limitar los alcances de una garantía social con prevenciones de tipo orgánico. Debe darse preponderancia a lo que el constituyente quiso proteger (el trabajo burocrático) y no a un dispositivo orgánico aislado cuya relevancia en la definición de la garantía del trabajo burocrático

---

<sup>94</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, tomo: XIV, septiembre de 2001, tesis: I.3º. C. 244 C, pág. 1309.

parece ser más producto del purismo gramatical del juzgador que de la intención protectora del constituyente.

Conforme al criterio jurisprudencial citado líneas arriba y al corte liberal de nuestra Constitución, sólo las propias garantías pueden establecer limitaciones a las mismas garantías, como en muy diversos casos puede apreciarse: “Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio..., sino en virtud de mandamiento escrito...”, o “Nadie podrá ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial”. De esta suerte, corresponde a otras garantías de igual jerarquía a la social prevista en el apartado “B” el establecer las excepciones expresas al régimen burocrático, como son las señaladas en los artículos 25, 27, 28 y 123, Apartado “A”, por virtud de las cuales el constituyente previó que, mediante organismos descentralizados, el Estado administrara las actividades económicas estratégicas o prioritarias.

En tal virtud, la verdadera cuestión no es determinar la naturaleza administrativa de los organismos descentralizados, sino fijar los límites del trabajo burocrático y en consecuencia limitar la garantía social que lo protege mediante las excepciones expresas que aportan otras garantías sociales.

#### **4.8 El bien constitucionalmente tutelado es el “servicio público” y no la posición del patrón frente a los Poderes**

El Apartado “B” es una garantía social, no una norma orgánica que sea útil para determinar la naturaleza de “empresa” de un organismo descentralizado, por lo que constituye una “petición de principio” tomar en cuenta todas las variables administrativas anteriores para la determinación del apartado. El objeto del artículo 123 constitucional no es la protección de la integridad administrativa de los órganos, sino de la garantía social del trabajo al servicio del Estado, el cual sólo puede estar desvinculado del régimen general de protección al burócrata

cuando existe disposición expresa en la Constitución por tratarse de una limitación a una garantía.

En el Diario de Debates del 23 de diciembre de 1959 de la Cámara de Diputados, en el que se discutió como cámara revisora, sobre la iniciativa de Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Federal, se señaló que:

“...responde a la necesidad de incorporar a los beneficios y postulados de la Ley Constitucional a todos los grupos sociales que se caracterizan por su dependencia económica y por la percepción cotidiana de un salario permanente como medio de vida, mediante la prestación de sus servicios al Estado...

Lo que caracteriza esencialmente a la Constitución Mexicana en sus preceptos de garantías sociales, ha sido elevar al rango de constitucionales, derechos y anhelos que en algunos casos se hallan consagrados en la legislación secundaria, (poniéndolos a salvo de arbitrarias modificaciones) para crear, no sólo la protección a ciertas clases sociales, sino para hacer imperativos sus preceptos, estableciendo obligaciones y derechos recíprocos para ellos y para el Estado.

Establecidas las garantías sociales por necesidades históricas, y como producto de las convulsiones que la Revolución operó, no sólo en el campo armado, sino en el de las ideas y del derecho, paulatinamente fue imponiendo una nueva doctrina filosófica del Estado, de acuerdo con la geografía y la economía políticas del momento; concepto que impuso la idea de "grupo" sobre la "persona", es decir, de la seguridad jurídica del individuo se avanza a la seguridad jurídica de la colectividad.

Expresión de estas ideas modernas son los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, que conservando las garantías individuales consagradas en la de 1857, adicionan un cúmulo de derechos de contenidos, junto a las garantías formales que sólo se refieren a los derechos y a las obligaciones de los diversos grupos, en



su coexistir dentro de la teoría nueva del Estado. Lo que presupone propósitos comunes para la realización del bien común.

En efecto, es propósito destacado en la iniciativa presidencial identificar al empleado público, al burócrata como lo llamamos efectivamente, con el trabajador común del derecho laboral, en el goce de las prerrogativas emanadas de una relación especial del trabajo, que no merma en forma alguna su condición de asalariados y todos los atributos de dignidad y económicos que les corresponde.”

De lo anterior se deduce que la intención del constituyente cuando creó el Apartado “B”, fue la de proteger el servicio público. Si se refirió a los trabajadores “de los poderes” no fue con el ánimo de segregar a sus funciones descentralizadas, sino de diferenciar al trabajo burocrático del que no lo es, y de ampliar la protección de la burocracia del poder ejecutivo a la protección de la burocracia de los demás poderes.

En tal virtud, no hay razón para interpretar limitativamente el Apartado “B” y ampliamente el “A”, cuando es a la inversa: la norma general se encuentra establecida en el Apartado “B” para el servicio público, mientras le corresponde al Apartado “A”, junto con los artículos 25, 27 y 28, establecer las limitaciones conducentes.

La determinación de los límites de las garantías siempre debe ser expresa. Consideramos que es inadmisibles suplir el silencio o la ambigüedad de una garantía con las características administrativas de los órganos involucrados, en lugar de tomar en consideración las características del derecho subjetivo público consagrado a favor de los trabajadores que, independientemente de las variables administrativas que presente su patrón, dedican su trabajo, en lo general, a la satisfacción de una necesidad económica de carácter estratégica o prioritaria.

La naturaleza administrativa del patrón sólo puede trascender a la determinación del apartado, únicamente en aquellos casos aislados en donde se presta un servicio público, pero el patrón no es el Estado o, al menos, no lo es en su totalidad.

En efecto, sólo en dos casos aislados -IMSS e INFONAVIT- en donde se presta un servicio público, es imposible adscribir a sus trabajadores al Apartado "B", en atención a que se trata de órganos tripartitos en quienes concurren, en igualdad de circunstancias, el Estado y los sectores obrero y patronal, quienes desde ningún punto de vista podrían ser considerados como "patrones del Apartado "B" sin desnaturalizar su función de representación sectorial. Los demás órganos multipartitos del Artículo 123 Constitucional, o bien se trata de órganos constitucionales, o bien de organismos descentralizados en quienes convergen únicamente el Estado y trabajadores como agentes burocráticos. En ambos casos, su inclusión en el Apartado "B" no es materia de excepción alguna.

#### **4.9 Examen del concepto "servicio público"**

El interés público no sólo justifica la actuación administrativa por vía de coacción o de fomento, sino que el Estado -en algunos casos en forma exclusiva y excluyendo la participación de los particulares y en otros concurrendo y combinándose con ellos- se ha convertido en titular de una actividad consistente en proporcionar bienes y servicios a los administrados.

Este tipo de actividad, principalmente a partir de la tercera década del pasado siglo en México, ha roto el esquema del Estado abstencionista, cuya única y fundamental misión consistía en asegurar el orden jurídico dejando a los particulares la satisfacción de sus necesidades físicas, sociales, morales y culturales.

Cuando el Estado inició su intervención en este campo, la prestación de tales servicios no constituía un monopolio estatal. No existía prohibición a los particulares de llevar a cabo muchas actividades paralelamente con el Estado. En contraste, actualmente en casi todos los países se aprecia una clara tendencia de aumentar al Estado sus atribuciones para satisfacer necesidades de muy diversa índole.

La noción de servicio público por su ambigüedad y extensión ha ocasionado una manipulación extensa, provocando el deterioro y menoscabo al derecho de los individuos que participan en su prestación. En tal virtud, es importante aclarar sus alcances y partir del hecho de que es precisamente éste, el que se encuentra protegido por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y no, como sostiene la Suprema Corte, la naturaleza administrativa del órgano patrón o su particular posición frente a los poderes del Estado.

#### **4.9.1 Aspectos dogmáticos**

Examinando las múltiples definiciones disponibles en la doctrina, mismas que vertimos en el capítulo I, se puede apreciar la existencia de tres criterios en la ubicación conceptual del término:

**Criterio subjetivo u orgánico.** Para distinguir al servicio público debe atenderse a la persona que despliega la actividad: si ésta es del Estado o de alguno de sus organismos, indudablemente se está ante un servicio público.

**Criterio material.** Atiende a la naturaleza de la actividad, la cual debe ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas. A su vez el interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere de la citada actividad, la cual en sí misma constituye un servicio público; por ejemplo, la enseñanza pública, las telecomunicaciones, las redes públicas de distribución de gasolina y cualquier otro servicio que el Estado

preste por sí mismo -mediante los poderes públicos o los demás organismos del propio Estado- o con el auxilio de los particulares en un órgano privado de concurrencia pública (una empresa de participación estatal).

Esta manera de concebir al servicio público deviene de la irrupción de personas distintas al Estado en la prestación, con lo que se abandona al criterio subjetivo u orgánico.

Sin embargo, conforme a este nuevo criterio la definición del servicio público se complica más, ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público y en relación a su naturaleza misma, es decir, si son o no necesidades colectivas.

**Criterio formal.** Reconoce como servicio público única y exclusivamente a los que la ley les atribuye tal carácter.

#### **4.9.2 Concepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La Suprema Corte ha definido al servicio público en diversas tesis, entre otras:

**SERVICIOS PÚBLICOS.** Por servicios públicos se entiende toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva, económica o cultural, para cuya satisfacción es indispensable desarrollar un esfuerzo regular, continuo y uniforme. Aunque por regla general esos servicios están encomendados al poder público, hay veces que por razones económicas son encomendados a organismos descentralizados, que no por ello cambian la naturaleza del servicio público de las funciones que desempeñan.<sup>95</sup>

Si bien es cierto que el vínculo jurídico entre el capital y el trabajo, por un lado, y el Estado y el servidor público, por el otro, gozan de elementos idénticos: en ambos

---

<sup>95</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Instancia: Primera Sala, tomo: XCV, página 1837.

casos se trata de un patrón frente a un individuo que desempeña un trabajo personal subordinado a cambio de un salario, sin embargo, debe tomarse en cuenta que la finalidad de la primera relación jurídica es la de obtención de un lucro, mientras que la finalidad de la segunda es la satisfacción de necesidades colectivas mediante un servicio de interés público.

Ello implica una diferencia sutil, pero suficiente para justificar su separación: en el primer caso el potencial de conflicto entre las partes es mayor por la naturaleza eminentemente patrimonial de las pretensiones del patrón frente a las del trabajador (plusvalía), mientras que en el segundo caso los conflictos entre trabajadores y patrones no se relacionan con la inconformidad sobre el lucro obtenido, sino estrictamente sobre las modalidades en las que se presta el servicio o éste se remunera.

Precisamente por lo anterior, mientras que en el primer caso los trabajadores tienen derecho al reparto de las utilidades obtenidas por el patrón y están sometidos a una lucha constante frente al capital, en el segundo caso por la propia naturaleza del interés público que reviste el servicio prestado, se elimina en beneficio del trabajador el concepto de la plusvalía, lo que es absolutamente necesario para que el trabajo se preste sin otro fin que no sea el estrictamente relacionado con el servicio a la sociedad.

Con base en ello, el objetivo final del trabajador general es servir al patrón y enriquecerse con ese servicio, mientras que el objetivo final del trabajador burocrático es servir a la colectividad, convirtiendo a su patrón en un medio y no en un fin. Las opciones de conflicto que se dan en uno y otro caso son diametralmente distintas, como diametralmente distintas tienen que ser las normas que rigen ambas relaciones, permitiendo que en el primer caso se equilibren el capital y el trabajo como factores de la producción, y en el segundo caso asegurando que el Estado cumpla de manera regular, continua y uniforme con su obligación de satisfacer una necesidad pública.

En síntesis, el "servicio público" consiste en todo aquel trabajo que tienda a satisfacer una necesidad colectiva y que no pueda ser vinculado con actividades económicas, excepto aquellas que la Constitución Federal asigna al Estado mexicano como actividades económicas estratégicas o prioritarias, pues en tal caso se trata del "servicio público" incentivado excepcionalmente y por mandato constitucional por las reglas del Apartado "A" para dedicarlo de manera preponderante a la generación de riqueza o a la consolidación de un indicador económico.

Lo anterior significa que la garantía social del trabajo burocrático protege a todos los servidores públicos del Estado, pese a la literalidad del acápite del Apartado "B", pues los organismos descentralizados son también parte del Estado, cuyo vínculo jurídico con sus servidores públicos es precisamente el bien constitucionalmente tutelado. La finalidad económica estratégica o prioritaria de algunos organismos descentralizados los coloca en un régimen de excepción expresa.

De esta manera, tomar en cuenta otras variables administrativas de los organismos descentralizados para interpretar los alcances del derecho laboral burocrático es un contrasentido. La garantía social sólo puede modularse a sí misma, tomando en consideración otras garantías de igual jerarquía y la intención objetiva del constituyente, en los términos expuestos cuando hablamos de las reglas de interpretación de las garantías.

Con anterioridad a la jurisprudencia 1/96, la propia Suprema Corte definió el concepto de "servicio público", tomando como base de su criterio el hecho de que las normas que regulan las relaciones laborales deben ser distintas y atender a la filosofía que rige a cada una de ellas, permitiendo que en un caso se equilibren el capital y el trabajo como factores de la producción y en otro se asegure que el Estado cumpla de manera regular, continua y uniforme con su obligación de satisfacer una necesidad colectiva, económica o cultural.

Hacemos nuestros estos criterios e insistimos en que deben prevalecer sobre la propia jurisprudencia 1/96.

Es cierto que la mayoría de los organismos descentralizados no prestan un servicio relacionado con facultades estrictamente gubernativas del Estado, sino más bien un servicio “al público” íntimamente ligado con el Estado social de derecho.

Dentro de las diversas clasificaciones del servicio público hay una constante que se refiere a que la obligación de prestarlo es del Estado, quien lo hace por conducto de sus poderes o de sus organismos descentralizados e invariablemente mediante el ejercicio del gasto público, de la misma manera que por conducto de los poderes o de organismos descentralizados participa económicamente en la constitución de algunas empresas que desarrollan áreas estratégicas o prioritarias.

Si en el ejercicio de sus funciones la administración pública es centralizada y paraestatal, es lógico que la administración pública participe en las empresas de participación estatal de la misma manera, es decir, centralizada o paraestatal, lo que constituye una de las excepciones que adscriben al Apartado “A” del artículo 123 constitucional al servicio público, sin que la referida excepción pueda trasladarse “por mayoría de razón” a todos los organismos descentralizados que no invierten su patrimonio en las empresas de participación mayoritaria.

Finalmente, debe decirse que el servicio público no se limita únicamente al control administrativo que puede tener un órgano del Estado en ejercicio de sus facultades imperativas dentro de un estado de derecho, sino que el paso evolutivo nacional a un estado social de derecho ha permitido que distintos organismos y entidades que no necesariamente pertenecen a los poderes públicos estén en aptitud de prestarlo.

De esta suerte, la riqueza normativa del derecho público mexicano permite que múltiples personas estatales, con independencia de su naturaleza administrativa y en adición a los poderes públicos, satisfagan necesidades colectivas con recursos económicos de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, como es el caso de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los órganos constitucionales, los organismos multisectoriales del trabajo o la seguridad social, los fideicomisos públicos y las instituciones de asistencia pública, quienes aun cuando no forman parte de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal, o bien de los Ayuntamientos, tienen a su cargo el control administrativo de una función pública, incluso en ocasiones con potencial coactivo, o fomentan el progreso económico o cultural de la sociedad o sus sectores, por lo que ciertamente desempeñan una función originaria del Estado que no puede ser concebida de otra manera que la de un servicio público cuya misión es satisfacer necesidades sociales y colectivas mediante el ejercicio de su presupuesto.

#### **4.10 Interpretación del Apartado “B”, frente a los Organismos Descentralizados**

Tal como lo señalamos cuando hablamos de las reglas de interpretación de las garantías (vid. Supra, capítulo 4, inciso 4.7), la interpretación de una garantía siempre debe ser en beneficio del gobernado que protege y su primera fuente es el espíritu del constituyente.

Y ya que interpretar consiste en encontrar el verdadero sentido de la ley, hemos utilizado diversos métodos de interpretación a la garantía del trabajo burocrático, a fin de desentrañar la verdadera intención del constituyente de proteger el trabajo burocrático en todas sus facetas y limitar la garantía social mediante las excepciones expresas que aportan otras garantías sociales.



#### 4.10.1 Interpretación histórica

A fin de fijar el verdadero sentido de la Ley, es necesario acudir a la intención original del constituyente cuando la creó, esto es, tomar en cuenta todos los antecedentes históricos y normativos aplicables para desentrañar el propósito de la ley interpretada:

Los trabajadores al servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original del Artículo 123 de la Constitución de 1917, ni en las leyes del trabajo de ciertos Estados como Veracruz, Yucatán y Tabasco, sino hasta 1929.

Por lo anterior, el problema de la ubicación de las relaciones de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados surge desde el más alto nivel normativo: la Constitución de 1917.

Con motivo de la federalización del trabajo, producto de la reforma constitucional del 6 de septiembre de 1929, se promulgó en 1931 la primera Ley Federal del Trabajo. De acuerdo al Artículo 2º de la Ley citada, la relación entre el Estado y sus trabajadores se regirá por las leyes del servicio civil que se expidan.

Con base en ello, la Suprema Corte de Justicia determinó en su momento que: “...Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas del Artículo 123 constitucional, ya que éste busca el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen”.<sup>96</sup>

En virtud de que las leyes del servicio civil nunca fueron expedidas, los trabajadores del servicio público desarrollaron sus labores en una incompleta

---

<sup>96</sup> Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, tomo: XXV, pág. 918. Jurisprudencia citada por ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México. 1999. Pág. 55.

inseguridad jurídica, máxime cuando la propia Suprema Corte había reconocido que el servicio que prestaban al Estado no podía ser regido por las normas laborales que equilibran la titularidad de la plusvalía.

De esta suerte, el 12 de abril de 1934 el Presidente Abelardo L. Rodríguez, expidió un “Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”, el cual regulaba dos aspectos básicos: el ingreso y la separación de los trabajadores al servicio de la administración pública.

No obstante ello, el acuerdo resultó restringido en su ámbito de validez personal, ya que por tratarse de un acuerdo presidencial se aplicaba sólo a los trabajadores del Poder Ejecutivo y fue tildado de inconstitucional porque un decreto administrativo no puede crear o desconocer derechos laborales, porque el régimen específico de protección a los servidores públicos no encontraba sustento constitucional alguno y, en cualquier caso, porque establecía privilegios de los que no gozaban los servidores públicos de los demás poderes.

Más adelante, el constituyente partiría de este defecto para aclarar expresamente en el Apartado “B” que éste protegería a los servidores públicos de los tres poderes y no sólo del Ejecutivo, sin prever que la literalidad de sus palabras serían tomadas en cuenta posteriormente para desproteger a los servidores públicos que por “razones administrativas” no podían considerarse propiamente “trabajadores del poder ejecutivo”<sup>97</sup>

Mientras tanto, algunos organismos públicos descentralizados, y Empresas Productoras del Estado como Petróleos Mexicanos (PEMEX)<sup>98</sup>, Ferrocarriles Nacionales de México (en liquidación)<sup>99</sup> y Comisión Federal de Electricidad

---

<sup>97</sup> Cabe hacer notar que, en efecto, esta interpretación únicamente ha perjudicado a los trabajadores de los organismos descentralizados del poder ejecutivo, pues los trabajadores de los organismos descentralizados auxiliares del poder judicial han sido y siguen adscritos al apartado B.

<sup>98</sup> Creado por Decreto del Ejecutivo Federal de 7 de junio de 1938.

<sup>99</sup> El 23 de junio de 1937, el Presidente Lázaro Cárdenas suscribió el acuerdo que expropió, por causa de utilidad pública, los bienes pertenecientes a Ferrocarriles Nacionales de México, S. A. Sin embargo, fue hasta el 7 de noviembre de 1986, que se logró la integración total de la industria ferroviaria en la entidad paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México.

(CFE)<sup>100</sup> nacieron a la vida jurídica y se determinó que sus relaciones laborales se regularían por la Ley Federal del Trabajo y sus respectivos contratos colectivos. De esta forma, su inclusión en el Apartado “A” se debió a razones históricas, pero esa inclusión hasta la fecha sigue plenamente justificada por tratarse de empresas administradas de manera descentralizada por el gobierno federal -como exactamente señala el Apartado “A”-, a través de las cuales el Estado sigue realizando actividades estrictamente económicas de carácter estratégico o prioritario.

Ante el veloz crecimiento de la administración pública, el 29 de noviembre de 1937 el Presidente de la República presentó al Congreso de la Unión el proyecto de “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal”. Podemos pensar que, el criterio gramatical de la Suprema Corte ubicaría a este proyecto como la fuente de la exclusión de los organismos descentralizados de la protección burocrática, pero habrá que tomar en cuenta que su exposición de motivos consideró que el empleado público, como asalariado, constituye un factor de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo y, a pesar de ello, ha carecido de la protección del Estado y de la ley en materia de trabajo, sin haber podido gozar de los derechos y prerrogativas que la revolución conquistó para los demás trabajadores.

El Congreso de la Unión consideró, como puede apreciarse en sus dictámenes, que la protección que establecía el Estatuto obedecía a una intención justa, pero que precisamente por ello debía hacerse extensiva a los trabajadores del resto de los poderes de la Unión, pues burócratas eran unos y otros.

---

<sup>100</sup> Creada por decreto del Ejecutivo Federal de 14 de agosto de 1937.

De esta forma, el 5 de noviembre de 1938 se aprobó el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión” y fue publicado el 5 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación. Este ordenamiento fue un paso decisivo en la historia del derecho del trabajo, ya que sustituyó la antigua teoría de que el servicio público se habría de regir por el derecho administrativo, postura anacrónica que negaba toda posibilidad de prestar un servicio público a cambio de un salario. Finalmente el servidor público contó con seguridad jurídica y fue protegido con incipientes pensiones y asistencia médica de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro.

Cabe destacar que el Artículo 5º del Estatuto expresamente señaló como excepción en su aplicación a los trabajadores de las empresas petroleras que generan riqueza a la Nación, a fin de que fueran regidos por la Ley Federal del Trabajo y sus contratos colectivos. El resto de los organismos descentralizados no fueron siquiera señalados, bien porque su esencial origen obedeció en un principio únicamente a la satisfacción de las necesidades económicas del Estado - en cuyo caso le hubiera faltado también considerar a la Comisión Federal de Electricidad (CFE)-, o bien porque sencillamente el legislador consideró oportuno que por regla general todos los servidores públicos, incluyendo los que prestaban sus servicios en organismos descentralizados, deberían ser protegidos por la norma que se expedía con la única salvedad de los dedicados a la explotación petrolera. No existen muchos elementos de juicio, pero la lógica induce a la segunda hipótesis.

Algunos años después, vigente aún el Estatuto, el Congreso de la Unión creó al Instituto Mexicano del Seguro Social<sup>101</sup>. Aunque sus trabajadores comenzaron a prestar un servicio público que satisfacía necesidades colectivas y por tanto debían considerarse como servidores públicos protegidos por el Estatuto, el legislador expresamente desconoció el rigor de su situación jurídica como burócratas para otorgarles los beneficios de la seguridad social que ellos mismos

---

<sup>101</sup> Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1943.

generarían, los servicios de seguridad social más avanzados del momento. Se trató, de esta manera, de un paréntesis excepcional en la técnica jurídica que se abrió en beneficio de los nuevos generadores de la seguridad social de la Nación.

Así lo refiere Miguel Acosta Romero:

“...se argumentó que no era lógico que, siendo trabajadores del Seguro Social, las prestaciones médicas, asistenciales y demás las prestara la entonces Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que no tenía una gama tan amplia de prestaciones como ahora la tiene el ISSSTE, y posiblemente este argumento fue lo que hizo que, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus trabajadores rija la Ley Federal del Trabajo.”<sup>102</sup>

Hasta la fecha, los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social se rigen por el Apartado “A” y la Ley Federal del Trabajo; y si bien ello se debió en un principio a una generosa licencia del legislador, hoy en día su inclusión en el Apartado “A” se encuentra plenamente justificada en razón de que, por su conducto, no es sólo el Estado mexicano, sino también los sectores privados del capital y el trabajo, quienes prestan un servicio público de seguridad social. De esta forma, los trabajadores del IMSS no podrían estar adscritos al Apartado “B”, pues la mayoría de los patrones concurrentes no son servidores públicos, por lo que una eventual adscripción al referido apartado desnaturalizaría totalmente su condición de representantes sectoriales.

Sin embargo, estas actividades excepcionales no se encuentran en la gran mayoría de los organismos descentralizados con que hoy cuenta la administración pública, por lo que no pueden ser tomadas en cuenta en el establecimiento de una regla general, sino en todo caso habrán de ser ubicadas como una de las excepciones a la misma.

---

<sup>102</sup> DÁVALOS MORALES, José, citando a ACOSTA ROMERO, Miguel. Un Nuevo Artículo 123 sin apartados. Tercera edición. Porrúa. México. 1998. pág. 127.

A pesar de la vigencia del Estatuto, los burócratas siguieron pugnando por la más efectiva protección de sus derechos, por lo que el 5 de diciembre de 1960 se adicionó un “Apartado “B” al Artículo 123 Constitucional para elevar a nivel de garantía social su relación laboral con el Estado.

#### **4.10.2 Interpretación auténtica**

La doctrina nos enseña que la ley no es otra cosa que una voluntad, que emana de un hombre o de un grupo de hombres y condensada en una fórmula, por lo cual interpretar la ley consiste, simplemente, en buscar el contenido de la voluntad legislativa.

En este método es el propio legislador quien interpreta las normas que emite, lo que exime al juzgador de la necesidad de buscar otros elementos para normar su criterio.

El Constituyente no pudo ser más claro en la expresión de su intención. En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas respectiva consideró que:

“Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en lo general con sus respectivos patrones es de **distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado**, puesto que **aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general** constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

El trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, por lo tanto debe ser legalmente tutelado y de ahí la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123, **con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.**”

#### 4.10.3 Interpretación teleológica

Para comprender el alcance eminentemente práctico de la ley, el intérprete debe representarse, tan exactamente como sea posible, las relaciones de hecho que el legislador ha querido jurídicamente organizar, con todas las circunstancias que hacen resaltar las exigencias morales, políticas, sociales y económicas, a las cuales la disposición debe satisfacer. Así aparecerá el fin propio de la ley, su *ratio legis*, es decir, la razón de ser.

Del texto transcrito se advierten tres elementos que tomó en cuenta el Constituyente para adicionar el Apartado “B”, a saber:

- **“La relación jurídica general de trabajadores y patrones es distinta de la que liga a los servidores públicos con el Estado”.**

El Constituyente diferencia entre la relación laboral “general” y aquella que liga a los servidores públicos con el Estado, es decir, de aquellas personas **que prestan un servicio público a la colectividad por conducto del Estado**. El Constituyente no habla del poder público ni de los poderes de la Unión en particular, sino del Estado mexicano.

Salvo en todo caso la excepción de la Universidad Nacional, no existe la menor posibilidad de encontrar un argumento que aparte del Estado a los organismos descentralizados, sea cual sea su naturaleza administrativa, el objeto de su descentralización o los alcances de su autonomía funcional.

- **“Aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general”**

El Constituyente admite una diferencia de principio entre el régimen laboral en donde existe la persecución bilateral de un beneficio económico (trabajadores y

patrones), en donde debe mediarse la equitativa distribución de la plusvalía, frente a los servidores públicos que persiguen un salario mediante la satisfacción de un interés general, en cuyo caso no hay una plusvalía cuya titularidad pueda estar en conflicto.

Recuérdese que no todos los organismos descentralizados tienen a su cargo la administración de empresas de actividades económicas estratégicas o prioritarias. Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y algunos otros lo hacen por encomienda expresa de la Constitución (arts. 25, 27, 28 y 123, Apartado “A”), pero el resto de los organismos descentralizados no se relacionan con actividades económicas estratégicas o prioritarias.

**“... de ahí la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.”**

El Constituyente claramente manifiesta en esta oración que el diseño del nuevo apartado obedece precisamente a las peculiares características del servicio público que constituyen una *situación jurídica diversa* para los trabajadores. Esa *diversidad jurídica* está determinada por la propia naturaleza del trabajo al servicio del Estado, es decir, por una situación laboral *sui generis* o distinta a la que deriva de la convergencia entre el capital y el trabajo, en cuya definición no cabe incluir las variables administrativas de los órganos involucrados. Examinar la situación laboral de un servidor público a la luz de la naturaleza administrativa del órgano para el que trabaja y no de su *situación jurídica específica* de servidor público es desviar diametralmente la intención del Constituyente.

En tal sentido, la intención jamás fue limitar el Apartado “B” a los servidores públicos de los poderes, sino precisamente la de ampliar su protección a todos los servidores públicos que trabajan para la Federación.



#### **4.10.4 Interpretación sistemática**

Debemos relacionar el texto por interpretar con otras disposiciones legales relativas al mismo objeto o a objetos análogos, debiendo suponer que todas estas disposiciones deben ser coherentes, a fin de interpretar la norma dentro del espíritu general de la legislación.

El Constituyente estableció en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución, que las relaciones entre los Estados de la República y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Apartado “B” del artículo 123, sin que hubiere limitado dicho privilegio a los servidores públicos de los “poderes locales”.

En tal virtud, implícitamente se admite en esta disposición que tanto los trabajadores de los poderes, como los trabajadores de los organismos descentralizados, son trabajadores “de los Estados”, lo que obliga a concluir, sin la menor duda, que el ámbito protector del Apartado “B” alcanza a todos los trabajadores “de la Federación”.

Trabajador “de la Federación”, como ya lo ha sostenido la Suprema Corte en diversas tesis de jurisprudencia en materia fiscal, es todo trabajador que reciba un sueldo que provenga del erario federal, con obvia independencia –esto es nuestro- de si el dinero federal ha sido transferido al trabajador por conducto de los poderes centrales, de los organismos descentralizados, de los órganos autónomos, de los fideicomisos públicos, de las empresas de participación estatal mayoritaria, de las instituciones de asistencia pública o de las Sociedades Nacionales de Crédito.

En efecto, recientes criterios de la Corte sostienen una correlación armónica entre la relación burocrática de los servidores públicos de los Estados y los servidores públicos de la Federación y los Municipios:

**RENTA. LOS TRABAJADORES TANTO DE LA INICIATIVA PRIVADA COMO DE LA FEDERACIÓN; LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS SON SUJETOS DEL IMPUESTO RELATIVO, POR LOS INGRESOS OBTENIDOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO.**

*De lo dispuesto en el título IV, capítulo I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil dos, se advierte que el sujeto pasivo obligado al pago del tributo relativo es la persona física que presta un trabajo personal subordinado y que la base imponible está constituida por el importe de los ingresos obtenidos durante el periodo de imposición que provengan de toda contraprestación, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, pero que retribuya la prestación de un servicio personal subordinado como consecuencia de una relación laboral o asimilada a ella. En ese tenor, **tanto los trabajadores de la iniciativa privada como los de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios**, son sujetos del impuesto sobre la renta por los ingresos obtenidos con motivo de la prestación de un servicio personal subordinado, con independencia de que en un caso deriven de una relación laboral (trabajador-patrón) y, en el otro, de una relación administrativa equiparada a la laboral (**servidor público-Federación, Estado o Municipio**), ya que si bien el origen de la relación es distinta, lo cierto es que, desde el punto de vista fiscal, se considera que los ingresos sometidos a gravamen son los salarios y sueldos, así como cada una de las partes que lo integran, tales como aguinaldo, ayuda para el transporte, bono de productividad, gratificaciones, entre otras<sup>103</sup>*

De esta suerte, si bien pudieren existir elementos administrativos suficientes para considerar que los organismos descentralizados de los poderes locales no son parte de los mismos, no habría manera alguna de llegar al grado de descentralizarlos de los Estados mismos –salvo el caso de las universidades autónomas-, por lo que expresamente se confiere a los servidores públicos locales

---

<sup>103</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, tomo: XVI, diciembre de 2002, Tesis P./J. 47/2002, pág. 9.

un trato idéntico, ya formen parte de los poderes del Estado o bien presten sus servicios a organismos descentralizados de los mismos.

La interpretación gramatical de la Suprema Corte –por la que se limita la protección del Apartado “B” sólo a los trabajadores *de los poderes federales*- no lleva sino a colocar a los servidores públicos de los organismos descentralizados locales en un estado de privilegio frente a los servidores públicos de los organismos descentralizados federales, lo que a todas luces provoca un trato desigual a los iguales.

Por el contrario, una interpretación sistemática en donde la Suprema Corte hubiera confrontado el régimen federal con el local (las expresiones “trabajadores de los poderes del Unión” del acápite del Apartado “B” frente a “los trabajadores del Estado” del artículo 116, fracción VI) no la hubiera llevado sino a concluir que con el Apartado “B”, se pretendió proteger a todos los servidores públicos de la Federación –adscritos a poderes, dependencias u órganos- y no únicamente a los que trabajan para sus poderes, de la misma manera que el artículo 116 protege por igual a los trabajadores de los poderes y de los organismos descentralizados locales, pues ambos son parte del “Estado patrón” a que se refiere el citado dispositivo.

De otra manera llegaríamos al absurdo de considerar que los trabajadores de los organismos descentralizados de las entidades federativas son burócratas, y que los trabajadores de los organismos descentralizados de carácter federal no lo son, lo que ciertamente implica un problema de trato desigual a los iguales.

Establecido mediante este método de interpretación que el Apartado “B” protege a todos los trabajadores que presten un servicio público a la Federación o a los Estados, queda fija en dicho apartado la regla general del régimen laboral del servicio público y únicamente restaría por examinar, en las demás garantías

sociales consagradas en los artículos 25, 27, 28 ó 123 Apartado “A”, cuáles son las excepciones expresas que el propio Constituyente ha determinado.

Presupuesto necesario para determinar esas excepciones es entender que el Estado puede desarrollar actividades económicas mediante organismos descentralizados –al igual que mediante empresas-, y que en tal caso rige el Apartado “A”, más no todos los organismos descentralizados son empresas. El propio artículo 28 constitucional, cuando señala las áreas económicas estratégicas y prioritarias que el Estado tendrá a su cargo, claramente faculta al mismo para contar con los “organismos y empresas” que requiera para el cumplimiento de la función. De esta forma, si el mismo Constituyente ha dicho que las “empresas” y los “organismos” son cosas distintas, aunque en un momento dado puedan servir para el mismo objeto económico, no hay razón para confundirlos en un criterio jurisprudencial.

Las empresas de participación estatal mayoritaria están conformadas con patrimonio de órganos centrales o de organismos descentralizados, pues estos tienen patrimonio propio susceptible de inversión privada. No es lógico que esta simple potestad lleve al inaceptable extremo de aseverar que todos los organismos descentralizados son empresas.

Por su parte, como se ha dicho, la fracción XIII Bis del Apartado “B” expresamente reconoce que un servicio público, en este caso un servicio público de naturaleza bancaria, puede ser prestado por cualquier tipo de “entidad federal” con independencia de su naturaleza administrativa, lo que confirma que debe estarse al tipo de función que realiza la entidad pública para determinar el apartado respectivo, pues en este caso, no obstante que la Sociedad Nacional de Crédito **BANCOMEXT** es una empresa de participación estatal mayoritaria administrada de manera directa –y no descentralizada- por el Estado, es decir, por conducto de la Secretaría de Hacienda y no de un organismo descentralizado, tal situación la adscribiría al Apartado “A” por mandato expreso del mismo, pero por virtud de la

fracción XIII Bis del Apartado “B”, el hecho de tratarse de un servicio público económico de naturaleza bancaria, exenta al órgano de ser adscrito al Apartado “A” conforme lo manda el referido apartado a todas las empresas de participación estatal mayoritaria que sean administradas de una u otra forma por el Estado mexicano.

#### **4.10.5 Interpretación integral**

Para realizar una interpretación integral del Apartado “B”, deben recopilarse los resultados de cada uno de los métodos interpretativos arriba señalados.

- **Interpretación gramatical (método de la Suprema Corte).** El Apartado “B” sólo protege a los servidores públicos de “los poderes de la Unión”. Si los organismos descentralizados no son parte de los poderes, deben adscribirse al Apartado “A” para no dejarlos en estado de indefensión.

**Con lo cual queda demostrado:** Los organismos descentralizados se adscriben al **Apartado “A”**.

- **Interpretación histórica.** La falta de protección de los servidores públicos generó un primer instrumento normativo que protegió a los burócratas del poder ejecutivo. Ante la necesidad de proteger a los tres poderes y no sólo al ejecutivo, el Constituyente puso énfasis en “los poderes de la Unión” para no dejar en estado de indefensión a los servidores públicos de los poderes legislativo y judicial. La redacción del apartado precisamente pretende, de esa manera, proteger a todos los trabajadores de la Federación y desde ningún punto de vista segregar a quienes por su peculiar condición administrativa “no son parte de los poderes”.

**Con lo cual queda demostrado:** Los organismos descentralizados se adscriben al **Apartado “B”**.

- **Interpretación auténtica.** En la exposición de motivos el Constituyente claramente señaló que la creación del apartado “B”, obedece a la particular situación jurídica de los trabajadores que no pueden ser considerados como factores de la producción. No se puede dar el mismo trato jurídico a quien pretende un lucro que a quien sirve a los intereses colectivos en una institución de interés general.

**Con lo cual queda demostrado:** Los organismos descentralizados se adscriben al **Apartado “B”**.

- **Interpretación teleológica.** Existe una diferencia entre la relación laboral “general” y aquella por la que se presta un servicio público a la colectividad por conducto del Estado. El Constituyente se refiere en múltiples ocasiones, al exponer la finalidad de la reforma constitucional, al Estado mexicano. En ningún momento, por el contrario, habló del poder público o de los poderes de la Unión en particular. Es probable que los organismos descentralizados no formen parte de los poderes, pero no habría el menor elemento para considerar que *no son parte* del Estado mexicano.

**Con lo cual queda demostrado:** Los organismos descentralizados se adscriben al **Apartado “B”**.

- **Interpretación sistemática:** El Apartado “B” no es la única norma constitucional que protege al trabajo burocrático. El artículo 116 protege, en general, a todos los servidores públicos que presten un servicio “al Estado” respectivo y no únicamente a los poderes del mismo, por lo que no es congruente que los trabajadores de los organismos descentralizados de los poderes locales sean burócratas y los trabajadores de los organismos descentralizados de los poderes federales no lo sean. Por su parte, otras garantías sociales limitan expresamente la adscripción al Apartado “B” cuando se trate de servidores públicos de organismos descentralizados que funjan como instrumento del Estado, en la administración de

una empresa con la que se pretende desarrollar un área económica estratégica, prioritaria o de interés nacional, lo cual se confirma con el hecho de que la fracción XIII Bis del Apartado “B”, exenta de esa regla excepcional a las empresas de participación estatal mayoritaria que presten un servicio público de naturaleza bancaria.

**Con lo cual queda demostrado:** Los organismos descentralizados se adscriben al **Apartado “B”**, salvo cuando otra disposición constitucional excepcionalmente los adscriba al **Apartado “A”**.

El ejercicio anterior deja manifiesto que de cinco métodos interpretativos, sólo el método gramatical –creemos que es el menos apto para interpretar una garantía social, pues no se trata de interpretar un tipo delictivo o una función administrativa- asigna al Apartado “A”, a los organismos descentralizados; mientras que cuatro métodos los adscriben al Apartado “B” y, entre éstos, uno prevé a esa adscripción como la regla general y admite las excepciones que las propias garantías sociales expresamente señalen.

Los criterios de la Suprema Corte, de esta manera, superan sólo un análisis gramatical, pero no resisten ninguno de los métodos histórico, auténtico, teleológico o sistemático.

#### **4.11 Reglas para fijar el régimen laboral de los organismos descentralizados**

##### **4.11.1 Los servidores públicos se adscriben al Apartado “B”, por regla general**

En atención a que el bien constitucionalmente tutelado por el Apartado “B” del Artículo 123 constitucional es el servicio público, todo aquel trabajador que lo

preste debe estar protegido por dicha garantía y sólo por excepción se le deberá adscribir al apartado “A”.

#### **4.11.2 Los servidores públicos se adscriben al Apartado “A”, por excepción**

El Artículo 15, fracción IX, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, obliga al poder que cree al organismo descentralizado a determinar desde luego su régimen laboral.

Es claro que en esa determinación el poder central no se encuentra frente a una facultad discrecional, sino que, por el contrario, está obligado a ubicar al régimen laboral del organismo descentralizado respectivo en uno u otro apartado del Artículo 123 constitucional tomando en consideración si el “servicio público” que presta incurre o no, en alguna de las excepciones expresas de los artículos 25, 27, 28 ó 123, Apartado “A”, de la Constitución, de tal manera que si el servicio público no incurre en una hipótesis de excepción, se ubicará en el Apartado “B” y, si lo hace, deberá enviarse al Apartado “A”.

Como reiteradamente se ha sostenido, los límites de una garantía social sólo puede establecerlos otra garantía social. En tal sentido, debe hacerse un examen minucioso de esas otras garantías para establecer con toda precisión cuáles son los verdaderos límites protectores -y no literales-. de la garantía consagrada en el Apartado “B”, a fin de armonizarla con la expresión “empresas administradas de manera directa o descentralizada” del Apartado “A”.

De un primer análisis, es posible ubicar esas excepciones expresas en tres grandes rubros:

#### **A) Excepciones derivadas de las funciones del Estado en áreas estratégicas y prioritarias**



El Artículo 28 constitucional señala diversas áreas económicas estratégicas y establece que el Estado las administrará mediante los **organismos o empresas** que requiera<sup>104</sup>, precisamente mediante unos u otras.

Sea cual sea la manera en la que se preste el servicio: ya sea mediante un organismo descentralizado o mediante una empresa de participación estatal constituida con patrimonio de órganos centrales o descentralizados, invariablemente los trabajadores que en estas áreas presten sus servicios serán adscritos al Apartado “A”, por dedicarse a la generación de riqueza.

El objeto directo del Estado con estas actividades no es satisfacer una necesidad social. Ese es un objeto mediato que se alcanza en la medida en la que se consiga el verdadero objeto primario: la generación de la mayor riqueza que sea posible o el mejor control de aquellas áreas que constituyen factores determinantes del desarrollo económico nacional.

Por lo anterior, si el Estado administra empresas con el fin de incrementar su patrimonio mediante la explotación de las áreas económicas que tiene a su cargo, es evidente que sus trabajadores deben estar sometidos a las reglas del Apartado “A”, en tanto que generan riqueza con su trabajo.

Estos rubros son: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo, cualquier hidrocarburo; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; acuñación de moneda y emisión de billetes<sup>105</sup>, y las demás que con ese carácter señale el Congreso de la Unión.

Asimismo, el Artículo 28 constitucional señala dos áreas prioritarias en las que el Estado puede actuar por sí o con los sectores social y privado: los ferrocarriles y

---

<sup>104</sup> Prueba indubitable de que para el Constituyente los términos “organismo” y “empresa” no son sinónimos, como sostiene la Suprema Corte, en sus criterios.

<sup>105</sup> Por lo que respecta a las áreas estratégicas de emisión de moneda y servicios financieros, debe recordarse que dicha actividad no es realizada por empresas descentralizadas de los poderes, sino por un órgano constitucional autónomo, en cuyo caso, como el resto de los órganos de esa naturaleza, están adscritos al apartado B.

la comunicación vía satélite. Se trata igualmente de actividades económicas que generan riqueza y consolidan o elevan indicadores de la economía nacional.

## **B) Excepciones derivadas de cualquier actividad empresarial del gobierno federal**

La fracción XXXI del Apartado “A” señala las actividades industriales que serán objeto de su protección. Si el Estado, actuando como factor de la producción, realizare cualquiera de ellas, su relación con los trabajadores se normará por el referido apartado.

Tratándose de “empresas de participación estatal mayoritaria” debe tomarse en cuenta que el inciso b) de la referida fracción señala dos alternativas de administración de las empresas del Estado: una administración directa, o una administración descentralizada.

Una interpretación sana del concepto lleva a concluir que las empresas de participación estatal pueden constituirse con el patrimonio de los poderes –en cuyo caso se trata de una administración “directa”- o bien con el patrimonio propio de organismos descentralizados –en cuyo caso se trata de una administración descentralizada-. En este caso, la única variable es la forma de su administración y no existe el menor motivo para confundir a los órganos descentralizados con las empresas de participación estatal que son administradas por alguno de ellos.

## **C) Excepciones derivadas de la especial naturaleza del patrón**

### **a) Órganos privados en donde concurre el sector público**

Con independencia de las funciones que realice una empresa de participación estatal conforme a la excepción señalada en el párrafo anterior, el sólo hecho de que en una empresa -cualquiera que sea su denominación- concurren el sector público y el sector privado impide su adscripción al

Apartado “B”, pues el sector privado concurrente sería indebidamente equiparado a un patrón burocrático, desnaturalizando totalmente el concepto.

#### **b) Órganos públicos en donde concurre el sector privado**

Existen casos como -IMSS e INFONAVIT- en donde se presta un servicio público, en que también es imposible adscribir a los trabajadores al Apartado “B”, en atención a que se trata de órganos tripartitos en quienes concurren, en igualdad de circunstancias, el Estado y los sectores obrero y patronal, quienes desde ningún punto de vista podrían ser considerados como “patrones del Apartado “B” sin desnaturalizar su función de representación sectorial.

El Artículo 123 constitucional establece diversos órganos *multipartitos* en donde concurren el Estado y los sectores obrero y patronal para la satisfacción de específicas necesidades sociales relacionadas con el trabajo.

En la creación de esos organismos, el Constituyente hizo uso de dos métodos diferentes: con el primero, creó expresamente al órgano en cuestión en la propia Constitución, y, con el segundo, señaló solamente la función que tendría el órgano que creará el legislador secundario. La diferencia es sutil, pero muy importante para entender su posición en el Estado.

#### **b.1) Órganos constitucionales multipartitos**

El primer método consiste en crear al órgano directamente a nivel constitucional. En este caso, como es obvio, no se trata de organismos descentralizados auxiliares de algún poder creados por ley o decreto, sino de órganos constitucionales *sui generis* a quienes el Constituyente ha encomendado una función específica desligada de los poderes públicos, con bastante similitud a los principios que norman a los órganos constitucionales

autónomos que, como ya se dijo, se encuentran descentralizados de la Federación y no de sus poderes.

En este caso se encuentran la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA)<sup>106</sup>.

Con independencia de si en estos órganos concurren dos partes (sólo el sector público y el laboral, como el TFCA) o tres (el sector público, el patronal y el obrero, como la JFCA), estos órganos están exentos de las reglas establecidas en los criterios de la Suprema Corte por no ser organismos descentralizados, sino órganos constitucionales desligados del poder público y creados directamente por el Artículo 123 constitucional.

En tal virtud, su inclusión en el Apartado “A” o en el “B” simplemente debe atender, como lo es en el caso de los órganos constitucionales autónomos, a la naturaleza del servicio que se presta al Estado mexicano y no a alguno de sus poderes.

## **b.2) Organismos descentralizados multipartitos**

Por su parte, el segundo método que emplea el artículo 123 es el de señalar la *función* que habrá de tener el órgano respectivo.

En este caso, es el legislador secundario quien ha creado al órgano como “descentralizado” y ha obligado al poder público a concurrir en igualdad de

---

<sup>106</sup> En efecto, aun cuando estos dos tribunales arbitrales encuentran su subsistencia presupuestal en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social –el primero- y en la Secretaría de Gobernación –el segundo-, ninguno de ellos forma parte de la administración pública centralizada ni de la paraestatal, pues se trata de órganos constitucionales que, pese al mandato de la Carta Magna, la falta de ingenio del legislador le ha impedido ubicarlos en la estructura del Estado. Las leyes que los norman se refieren a ellos simplemente como “tribunales”, sin que se haya alguna vez definido su naturaleza óptica o su posición administrativa frente al Estado.

circunstancias con otros sectores de modo homogéneo o heterogéneo en su administración.

En virtud de la conformación *híbrida* de los organismos descentralizados multipartitos -y no la de los órganos constitucionales multipartitos que, como vimos, están excluidos del debate-, la naturaleza de los sectores que concurren en los mismos es determinante para fijar su régimen laboral.

La anterior es visiblemente la **única** ocasión en la que la naturaleza del patrón determina la fijación del apartado, pues una adscripción indebida podría desnaturalizar por completo la función que la Constitución ha encomendado al organismo, como punto de convergencia de sectores disímbolos que fungen como contrapesos de sí mismos, en el reconocimiento de derechos laborales de los trabajadores derechohabientes.

Con base en ello, cuando el organismo en cuestión cuente con una composición homogénea -composición bipartita, en donde concurren el Estado como patrón y los trabajadores del Estado, ambos sometidos a las reglas de la burocracia- obligará su adscripción al Apartado “B”; mientras que, cuando el organismo cuente con una composición heterogénea -composición tripartita, en donde concurren el sector patronal, el obrero y, por su parte, el Estado como administrador y no como patrón-, su adscripción corresponderá al Apartado “A”, pues una indebida inclusión en el Apartado “B” como “titulares de una relación burocrática” desnaturalizaría la obligada concurrencia de las partes como representantes de los sectores productivos.

De esta manera, aun cuando el IMSS y el INFONAVIT prestan en efecto un servicio público, están integrados por tres sectores disímbolos -Estado, patrones y obreros-, cuando los dos últimos no pueden estar sometidos al Apartado “B”, pues ello los convertiría a su vez en funcionarios del Estado y no se cumpliría con el

objeto buscado por la garantía social que expresamente obliga a la concurrencia de sectores. Su régimen laboral se rige en consecuencia, por el Apartado “A”.

Por lo que respecta al resto de los organismos descentralizados multipartitos (ISSSTE, ISSSFAM y FOVISSSTE), quienes prestan el servicio público de la seguridad social prácticamente en idénticos términos a los anteriores, su inclusión en el Apartado “B” no se ve afectada por la naturaleza de las partes concurrentes en el organismo, pues ambas, tanto el sector público como el sector laboral, gozan de la misma condición burocrática.

En síntesis, el IMSS y el INFONAVIT son las únicas instituciones en las que se presta un servicio público que no puede ser adscrito al Apartado “B” por la naturaleza “no burocrática” de la mayoría de los sectores que concurren en el organismo, lo cual lleva a determinar que ésta es la **única** ocasión en que la naturaleza administrativa del organismo fija su régimen laboral y no, como sostiene la Suprema Corte, que ella es condición determinante y regla general para ubicar el régimen laboral de todos los organismos descentralizados.

Por todo lo anterior, al haber excepciones a la regla general de que los organismos descentralizados se adscriben al Apartado “B”, el Artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, pero no por las razones que la Suprema Corte sostiene en sus criterios, sino porque se abstiene de prever las excepciones que se derivan de la propia Constitución Federal, por virtud de las cuales algunos organismos descentralizados federales deben adscribirse al Apartado “A”, con base en su finalidad económica o en la conformación multisectorial del organismo.

#### **4.12 Consecuencias jurídicas de la indebida adscripción al Apartado “A”**

Una aplicación forzada del Apartado “A”, a los servidores públicos de los organismos descentralizados que no desarrollan actividades económicas

estratégicas o prioritarias o empresas de participación estatal traería como consecuencia, entre otros, los siguientes despropósitos:

- Miles de servidores públicos deberían negociar su contrato colectivo de trabajo con un órgano del Estado, lo cual es a todas luces extravagante e irregular;
- Sus incrementos salariales deben ser “negociados con la empresa”, cuando los servidores públicos no están sometidos a la necesidad de ese tipo de conquistas, pues el incremento en la remuneración de su servicio se establece en disposiciones generales de orden público;
- Tras la negativa de un incremento salarial lógicamente vendrá un emplazamiento a una huelga que no requiere mayores formalidades, sin importar que en el caso el servicio que dejará de prestarse sea de interés público o social;
- En el peor de los casos, que los servidores públicos del Estado emplacen a huelga a la “empresa” para obtener la firma de un contrato colectivo o la revisión de una de sus cláusulas, mientras gozan al mismo tiempo de un nombramiento del Estado patrón y corresponde en ocasiones a otros órganos la autorización de los incrementos en su patrimonio;
- La Seguridad Social de que disponen los trabajadores del Apartado “B” es bipartita, es decir, aportan cuotas idénticas el trabajador y el Estado, cuando en el Apartado “A” es tripartita, lo que significa que el costo del servicio se financia en tres partes iguales con recursos del Estado, de la empresa (nuevamente recursos del Estado aunque sean “propios” del órgano) y del trabajador;

- Las finanzas públicas deberán sostener el 66% del costo de la seguridad social de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, mientras que a los servidores públicos adscritos a las demás dependencias y órganos, una inmensa mayoría, únicamente les financiará el 50%. Es en efecto un beneficio para algunos; pero ese beneficio, fuera de una discriminación de la mayoría, finalmente implica un trato desigual a los iguales que tarde o temprano se reflejará en los tribunales de amparo y en la economía nacional;

- Los trabajadores que en el servicio público desempeñan cargos de confianza por tener a su cargo personal, manejar recursos públicos o realizar labores de dirección pueden ser destituidos de sus cargos cuando presentan una conducta que amerita la pérdida de la confianza de los altos mandos del Estado, lo que si bien, en algunos casos, se atempera con el servicio profesional de carrera, hoy por hoy sigue siendo, en la mayoría de ellos, una solución definitiva a diversos problemas generados en el y al servicio público. No obstante, “probar” la pérdida de la confianza en aquellos trabajadores sometidos al Apartado “A”, donde ahora quedan incluidos los prestadores del “servicio público descentralizado” implica un largo procedimiento que en la mayoría de los casos es difícil de ganar, lo que obviamente genera salarios caídos. Por supuesto que ello beneficia en todo caso al trabajador, pero es obvio que los trabajadores de confianza de las dependencias podrán pedir en vía de amparo trato igual a los iguales cuando acrediten que otros trabajadores de confianza, materialmente “al servicio del Estado”, pueden ser beneficiados por la Junta de Conciliación y Arbitraje con una reinstalación o indemnización y salarios caídos. Ello no sólo mermaría las finanzas de cualquier dependencia: sencillamente haría nugatorio el objeto de la existencia de los trabajadores de confianza al servicio del Estado;

- Los trabajadores al servicio del Estado que presten sus servicios en organismos descentralizados que no tengan a su cargo áreas estratégicas o



prioritarias tendrían el derecho de cobrar una “participación de las utilidades” que le generaren al Estado, como si con su trabajo se hubiere generado una plusvalía, y;

- El Instituto de la Judicatura Federal, el Instituto Federal de la Defensoría Pública, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles y todos los demás órganos auxiliares que pueda tener el Poder Judicial de la Federación, por aplicación analógica de los criterios sostenidos acabarán más temprano que tarde por pedir amparo para dejar de estar sometidos a una relación de control administrativo y conseguir una totalmente desligada del mismo, emplazar a huelga cuando no les suban sus salarios o exigir que les repartan las utilidades que se hubieren generado en el servicio desempeñado.

En este cuarto capítulo –parte medular de la investigación- hemos evidenciado que en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del acápite del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, contenida en la Jurisprudencia 1/96, y sostenida en diversos criterios a través de amparos, recursos de reclamación e incluso en controversias constitucionales, el problema de fondo consiste en considerar protegidos por la garantía social del trabajo burocrático, únicamente a aquellos servidores públicos que prestan sus servicios a *“los poderes de la Unión”* –texto expreso del Apartado “B”- y que los servidores públicos que no prestan sus servicios en los mismos, deben entenderse, por **exclusión**, como trabajadores de *“las empresas administradas de manera descentralizada por el Estado”*, previstas en el Apartado “A”.

Ante la imposibilidad de integrar en el Apartado “B”, con base en su interpretación gramatical, a los trabajadores de los organismos descentralizados, no le quedó a la Suprema Corte otra alternativa que considerar que todos los organismos descentralizados de los poderes **equivalen** a las empresas señaladas en la

fracción XXXI, inciso b), del Apartado “A” del artículo 123 constitucional, por tratarse de la única disposición laboral que hace mención a la descentralización.

Si bien se procuró aclarar la especial situación de los organismos descentralizados frente a los poderes públicos, nuestra propuesta fundamental no pretende necesariamente que la Suprema Corte abandone el criterio de que aquellos *no son parte de los poderes públicos*, sino que sugiere una nueva y más amplia interpretación del alcance protector del bien constitucionalmente tutelado por el apartado “B” del artículo 123 Constitucional, pues el análisis integral aquí expuesto permite concluir que su radio de acción alcanza a todos aquellos trabajadores que, sea cual sea la naturaleza administrativa de su patrón, desempeñan un servicio público que satisface necesidades colectivas mediante el ejercicio de recursos económicos de la Federación o las Entidades Federativas.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los alcances del acápite del Apartado “B”, es gramatical, esto es, que no ha tomado en cuenta otros criterios para fincar su jurisprudencia salvo el exactamente plasmado en el texto constitucional.

**SEGUNDA.-** Ante la imposibilidad de integrar en el apartado “B”, con base en su interpretación gramatical, a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados, la Suprema Corte consideró que todos los organismos públicos descentralizados de los poderes **equivalen** a las empresas señaladas en el subinciso 1), inciso b), de la fracción XXXI del Apartado “A” del artículo 123 constitucional.

**TERCERA.-** Considerar que un organismo descentralizado está previsto dentro del término “empresa administrada por el Estado” es un contrasentido que confunde la causa con el efecto. No es que la descentralización de un órgano lo convierta en una empresa, como sostiene la Suprema Corte, sino que mediante un órgano central o un organismo descentralizado, el Estado *administra* una empresa que desarrolla actividades estratégicas o prioritarias en la que invirtió su patrimonio, sin perjuicio de que pueda hacerlo directamente por conducto de algún organismo descentralizado, como expresamente lo autoriza el artículo 28 constitucional.

**CUARTA.-** La regla general es que todo servidor público se rige por la garantía social consagrada en el apartado “B” y únicamente se regirá por el apartado “A”, cuando la Constitución así lo determine expresamente (artículos 25, 27, 28 ó 123, apartado “A” o del propio apartado “B”).

**QUINTA.-** La interpretación de los alcances del acápite del apartado “B” no debe sujetarse a características administrativas establecidas en normas orgánicas o secundarias. La garantía social debe interpretarse *in dubio pro operario*, es decir, atendiendo al bien constitucionalmente tutelado.

**SEXTA.-** La sola posibilidad de que el poder central sectorice o controle a un organismo descentralizado necesariamente implica la condición burocrática igualitaria entre ambos, pues, de otra forma, la relación entre el poder y el órgano no sería de subordinación administrativa entre entidades públicas, sino de subordinación fiscal entre gobierno y gobernado, relación que además de violar el artículo 90 constitucional –que claramente vincula administrativamente a ambos entes del Estado- implicaría un acto de molestia al “gobernado” que no encontraría fundamentación y motivación posibles.

**SÉPTIMA.-** Salvo que del propio texto constitucional se desprenda una limitación a la garantía del trabajo burocrático, como es el caso expreso de la fracción XIII Bis del apartado “B”, los organismos descentralizados federales, locales y municipales, así como el resto de los poderes, entidades y órganos de la Federación, las Entidades Federativas o los Municipios y sus respectivos trabajadores se adscriben al apartado “B” del artículo 123 constitucional, por prestarse en todos ellos un servicio público cuya misión es satisfacer necesidades sociales y colectivas, mediante el ejercicio del presupuesto de cada uno de los referidos niveles de gobierno.

**OCTAVA.-** Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en las tesis 3ª.XLIII/93, 3ª.XLVI/93, 3ª.XLVII/93, 40/94, 2ª.IX/94, 14/95, 15/95, 16/95, **1/96**, CXXVII/97, XXV/98, XXX/99 y XXXVIII/2000, que los organismos descentralizados de carácter federal y local se deben adscribir al apartado “A” del artículo 123 constitucional por no ser parte de los poderes públicos y por estar señalados con carácter de “empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal” en el subinciso 1), inciso b), de la

fracción XXXI del referido apartado. No obstante, de un análisis histórico, auténtico, teleológico y sistemático de las garantías sociales previstas en el apartado “B” del mencionado artículo y en el artículo 116, fracción VI, de la propia constitución, se ha advertido que el bien jurídicamente tutelado por los referidos dispositivos es el **servicio público** prestado por los trabajadores de la Federación, del Distrito Federal o de los Estados y no, en una interpretación literal del acápite del apartado “B”, la particular posición de sus patrones frente a los poderes de los distintos niveles de gobierno.

**NOVENA.-** Existen excepciones al régimen general relacionadas con el servicio público de carácter empresarial y las actividades económicas estratégicas y prioritarias en las cuales las empresas de participación estatal mayoritaria al igual que aquellos organismos descentralizados que tengan a su cargo áreas económicas estratégicas o prioritarias, deben adscribirse al apartado “A” del artículo 123 constitucional, aun cuando presten un servicio público.

**DÉCIMA.-** El propio artículo 28 constitucional, cuando señala las áreas económicas estratégicas y prioritarias que el Estado tiene a su cargo, claramente faculta al mismo para contar con los “organismos y empresas” que requiera para el cumplimiento de la función. De esta forma, si el mismo Constituyente ha dicho que las “empresas” y los “organismos” son cosas distintas, aunque en un momento dado puedan servir para el mismo objeto económico, no hay razón para confundirlos en un criterio jurisprudencial.

**DÉCIMA PRIMERA.-** En cuanto a su adscripción a los apartados del artículo 123 constitucional para los efectos de sus relaciones laborales, existen excepciones al régimen general relacionadas con la concurrencia de sectores, esto es, los órganos constitucionales y organismos descentralizados multipartitos del trabajo y la seguridad social, deben atender a su génesis constitucional y a su conformación multisectorial.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** No obstante que los organismos descentralizados multipartitos del apartado “A”, del artículo 123 constitucional, prestan un servicio público y por tanto en principio deberían adscribirse al apartado “B” del mismo artículo, debe tomarse en cuenta que están conformados por los sectores público, social y privado y estos dos últimos son ajenos a la burocracia nacional, por lo que la adscripción al referido apartado equivaldría a reconocerles el carácter de patronos del Estado y con ello sin duda se desnaturalizaría la intención primigenia del legislador que concibió para ellos una conformación multisectorial precisamente heterogénea. Esta es la única ocasión en que la naturaleza administrativa del patrón fija el régimen laboral y no que la misma es condición determinante y regla general para ubicar el régimen laboral de todos los organismos descentralizados.

**DÉCIMA TERCERA.-** Por lo que respecta a los organismos descentralizados multisectoriales previstos en el apartado “B”, conformados no por tres sectores heterogéneos, sino por dos sectores homogéneos, su adscripción corresponde al apartado “B” en atención al servicio público que prestan y a que los sectores que en ellos concurren no son sino trabajadores al servicio del Estado y el propio Estado patrón que no se ven desnaturalizados por su adscripción al referido apartado, por lo que no hay razón para considerarlos como objeto de excepción a la regla general del régimen laboral burocrático.

**DÉCIMA CUARTA.-** En cuanto a los órganos constitucionales previstos en el artículo 123, su conformación multisectorial carece de relevancia para determinar el apartado que los rige, pues, como se dijo, se trata de órganos totalmente desligados de los poderes públicos y descentralizados de la propia Federación, por lo que la fijación del apartado debe obedecer exclusivamente al servicio público que prestan y, en consecuencia, como sucede con el resto de los órganos constitucionales autónomos, su adscripción al apartado “B” es constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1999.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático. "Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático". Porrúa. México. 1987.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Décima cuarta edición. Porrúa. México. 1999.
4. BAILÓN BALDOVINOS, R. Legislación Laboral. Sexta edición. Limusa Editores. México. 1984.
5. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México. 1995.
6. BARRAGÁN, René, Bosquejo de una Sociología del Derecho. Segunda edición. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. 1965.
7. BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Sista. México. 1992.
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Tercera edición. Porrúa. México. 1992.
9. CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Octava edición. Trillas. México. 1994.
10. DÁVALOS, José. El Derecho del Trabajo. Tomo I. Sexta edición. Porrúa. México. 1996.
11. DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Porrúa. México. 1992.
12. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123, sin Apartados. Porrúa. México. 1998.
13. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décima octava edición. Porrúa. México. 2008.
14. DE FERRARI, Francisco. Derecho del Trabajo. Volumen II. "De las Relaciones Individuales del Trabajo, Formación, Suspensión y Extinción de los Contratos". Segunda edición. Ediciones de Palma. México. 1997.

15. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima segunda edición. Porrúa. México. 1990.
16. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima novena edición. Porrúa. México. 1990.
17. GONZÁLEZ QUINTANILLA, José Arturo. Derecho Penal Mexicano. Porrúa. México. 2001.
18. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décima séptima edición. Porrúa. México. 1999.
19. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano. Porrúa. México. 1994.
20. LOYZAGA DE LA CUEVA, Octavio. Esencia, Apariencia y uso del Derecho del Trabajo. Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Azcapotzalco). México. 1992.
21. LOYZAGA DE LA CUEVA, Octavio. El Estado como Patrón y Árbitro "El Conflicto de la Ruta 100". Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Azcapotzalco). México. 1987.
22. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. (Primer y Segundo Cursos) Tercera edición. Harla. México. 1996.
23. MORALES PAULÍN, Carlos. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995.
24. MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo. Tomo II. Instituciones. Porrúa. México. 1993.
25. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1999.
26. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Porrúa. México. 1988.
27. PÉREZ DE LÉON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Décima quinta edición. Porrúa. México. 1994.
28. RAMÍREZ FONSECA, Francisco. Condiciones de Trabajo. Comentarios y Jurisprudencia. Segunda edición. PAC. México. 1992.
29. SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos de Derecho del Trabajo. Porrúa. México. 1994.



30. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo (Primer Curso). Décima Tercera edición. Porrúa. México. 1999.
31. TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Legislación Federal del Trabajo Burocrático y sus Jurisprudencias. PAC. México. 1998.
32. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. Sexta edición. Porrúa. México. 1991.

## **LEGISLACIÓN**

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas. México. 2014.
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Berbera Editores. México. 2014.
3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B, DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. Juridiediciones. 2014.
4. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Cuadragésima tercera edición. Editorial Sista. México. 2014.
5. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Cuadragésima tercera edición. Editorial Sista. México. 2014.
6. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Cuadragésima tercera edición. Editorial Sista. México. 2014.
7. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. Cuadragésima primera edición. Porrúa. México. 2014.
8. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA. Porrúa. México. 2009.
9. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA. Porrúa. México. 2009.
10. LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA. Cuadragésima primera edición. Porrúa. México. 2009.

## JURISPRUDENCIA

- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, febrero de 1996. Tesis: P./J. 1/96, pag. 52.
- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, enero de 2000. Tesis: 2a./J. 3/2000, pag.41.
- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, febrero de 2000. Tesis: 2a. VI/2000, pag. 284.
- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TIENEN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE DE LA FEDERACIÓN Y SUS BIENES INTEGRAN EL PATRIMONIO NACIONAL. Octava Época, Instancia: Quinto Tribunal Colegiado en material Civil del Primer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: I, Segunda Parte-2, enero a junio de 1988, pag.455.

- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. ES VÁLIDO DOTARLOS DE ATRIBUCIONES DE AUTORIDAD DE NATURALEZA ANÁLOGA A LA DE LOS ENTES QUE PERTENECEN A LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA.  
Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, diciembre de 2001. Tesis: 2a CCXXIV/2001, pag. 372.
- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL.  
Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, diciembre de 2001, Tesis: 2a. CCXXXIV/2001, pag. 370.
- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA, NO SON INDEPENDIENTES DEL ESTADO, PUES SON CONTROLADOS DE MANERA INDIRECTA POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA.  
Novena Época, Instancia: Segunda sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, diciembre de 2001, Tesis: 2a. CCXXV/2001. Pag. 371.
- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.  
Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, diciembre de 1999, Tesis: P. XCII/99, pag. 21.

- SERVICIOS PÚBLICOS.  
Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XCV, pag. 1837. Amparo Directo 5734/47, Sec. 2a, 11 de marzo de 1948.
- RENTA. LOS TRABAJADORES TANTO DE LA INICIATIVA PRIVADA COMO DE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS SON SUJETOS DEL IMPUESTO RELATIVO, POR LOS INGRESOS OBTENIDOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO.  
Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, diciembre de 2002, Tesis: P./J. 47/2002, pag. 9.
- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. AUN CUANDO NO PERTENECEN AL PODER EJECUTIVO FEDERAL, SÍ FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.  
Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, marzo de 2002, Tesis: 2a. XVI/2002, pag.430.
- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL.  
Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, junio de 1998, Tesis: 2a XCI/98, pag. 422.
- TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN

FEDERAL, POR EL APARTADO "A" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, agosto de 1995, Tesis: P./J. 16/95, pag. 60.

- VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 83/94, MARCO ANTONIO BECERRIL TORRES, EN EL QUE FUE PONENTE EL MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, julio de 1995, Tesis: P./J. 16/95, pág. 29.

- BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. SON LOS UTILIZADOS EN LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO Y LOS ADQUIRIDOS POR LOS PROPIOS ORGANISMOS, DESTINADOS A LOS USOS Y ACTIVIDADES QUE ESTABLECE EL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, marzo de 1997, Tesis: P.XLVI/97, pág. 88.

- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES IMPLÍCITAS PARA DOTARLOS DE ATRIBUCIONES QUE LES PERMITAN EMITIR ACTOS DE AUTORIDAD.

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, marzo de 2002, Tesis: 2a XV/2002, pag. 431.

- ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 218 Y 219, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, AL PREVER QUE LAS RELACIONES ENTRE ÉSTE Y SU PERSONAL SE REGIRÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y POR LA LEY DEL ISSSTE, NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXXI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, Tesis: P./J. 96/2004, pag. 786.

- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, Tesis: P./J. 97/2004, pag. 809

- ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. EL HECHO DE QUE PRESTEN SERVICIOS PÚBLICOS O QUE NO PERSIGAN FINES LUCRATIVOS, NO INCIDE EN EL RÉGIMEN LABORAL ENTRE ELLOS Y SUS TRABAJADORES.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, Tesis: P./J. 98/2004, pag. 810.

- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SUS TRABAJADORES TIENEN DERECHO A RECIBIR, POR SU ANTIGÜEDAD, LOS QUINQUENIOS, PENSIONES Y DEMÁS PRESTACIONES QUE ESTABLECEN LAS NORMAS BUROCRÁTICAS, PERO NO LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD QUE INSTITUYE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, abril de 2006, Tesis: 2a./J. 50/2006, pag. 203.

- COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS LABORALES SUSCITADAS ENTRE LA PROCURADURÍA AGRARIA Y SUS TRABAJADORES. SE SURTE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, julio de 2006, Tesis: I.6o.T.J/78, pag. 851.

- ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO. RESULTA IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE SUSCRIPCIÓN DE UN CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, noviembre de 2008, Tesis: I.6o.T.394L, pag.1365.

- COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES SUSCITADOS ENTRE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR Y SUS TRABAJADORES CORRESPONDE A LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, septiembre de 2009, Tesis: XVIII. 2o. 15LT. 394L, pag. 3105.

- ISSSTE. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA, AL INCLUIR EN EL RÉGIMEN DEL INSTITUTO A SUS PROPIOS TRABAJADORES NO ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, noviembre de 2009, Tesis: P./J. 153/2008, pág. 9.

- TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE MÉXICO. EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS ES INCONSTITUCIONAL AL INCLUIR A AQUELLAS ENTIDADES EN SU REGULACIÓN.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, mayo de 2010, Tesis: II.1o.T.356L, pag. 2077.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa. México. 1992.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Décima cuarta edición. Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1979.

Diccionario Jurídico Mexicano. Segunda edición. Porrúa-UNAM. México. 1990.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Séptima edición. Driskil. Buenos Aires, Argentina. 1991.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol. 5. Harla. México. 1997.



## OTRAS FUENTES

[www.scjn.com.mx](http://www.scjn.com.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

CD-ROOM. IUS 2002. COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIAS 1917-2003.

CD-ROOM. COMPILA V. COMPILACIÓN DE LEYES. LEGISLACIÓN FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2001.