



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL REGIMEN JURIDICO DE LOS TRABAJADORES  
EN LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS**

**T B S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**ANGEL MARTINEZ GONZALEZ**



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.

D E D I C A T O R I A S

A MI PADRE,  
LIC. JOSE MARTINEZ LOZANO,

Con profundo agradecimiento a  
quien con su perseverancia su  
po darme una carrera Universi  
taria.

A MI MADRE,  
LUZ GONZALEZ DE MARTINEZ.

Quien con su abnegación supo  
darme el apoyo necesario para  
la culminación de mi carrera  
profesional.

A MI QUERIDA ESPOSA,  
MA. DE JESUS MARTINEZ DE MARTINEZ

Quien con su gran estímulo me impulsó  
para lograr la culminación de esta profe  
fesión.

A MI HERMANA  
MIRTHA SILVIA MARTINEZ DE  
ZAMBRANO Y A SU ESPOSO  
ING. SERAFIN ZAMBRANO MALDOu  
NADO.

Con todo cariño.

AL SR. LICENCIADO  
MARIO MOYA PALENCIA.

Por su gran labor realizada  
en favor de nuestra Patria  
y, especialmente, por la -  
comprensión hacia las nue-  
vas generaciones estudianti-  
les.

**AL SR. LIC. PEDRO OJEDA PAULLADA,**

**Por su gran capacidad jurídica para regir  
una de las más importantes Instituciones-  
de nuestro país.**

AL SR. DR. EN DERECHO,  
PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ.

A quien me ha brindado su amistad  
sincera.

AL SR. LICENCIADO  
SAMUEL ALBA LEYVA

Con Agradecimiento.

AL SR. LICENCIADO,  
FERNANDO NARVAEZ ANGULO.

Con agradecimiento.

AL SR. LICENCIADO  
BENJAMIN REYES RETANA

Con agradecimiento.

**AL SR. LICENCIADO,  
RAMIRO MARTINEZ.**

**Con gran estimación por las  
finas atenciones de las cu  
les he sido objeto por parte  
de usted.**

A LOS SRES. LICENCIADOS:

SILVINO CORTINA LOPEZ  
FERNANDO ROJO REYES  
FRANCISCO JAVIER DE LA ROSA  
PIRIO FERNANDEZ LAGARRIGE  
FIDENCIO RODRIGUEZ GOMEZ  
EZZIO DEL PINO TRUJILLO  
RICARDO DE HOYO ARIZPE  
GRISELDA EGUREN GONZALEZ  
NORBERTO ROMAN CIENFUEGOS  
JOAQUIN RAMIREZ HEREDIA

Quienes me han brindado su amistad  
sincera.

AL SR. LICENCIADO  
RAUL TRADD

Con agradecimiento.

AL SR. DOCTOR EN DERECHO  
ALBERTO TRUEBA URBINA,

Por su gran labor en favor de  
los trabajadores de México.

AL HONORABLE JURADO.

A TODOS MIS AMIGOS Y  
COMPAÑEROS.

# I N T R O D U C C I O N

## INTRODUCCION

La determinación del régimen jurídico de los derechos de los trabajadores del llamado Sector Paraestatal, es sin lugar a dudas, una de las misiones de los que sentimos vocación por el Derecho del Trabajo, pues por raro que parezca, dicho régimen jurídico se encuentra lleno de aparentes contradicciones, las que se nos presentan en virtud de los intereses sectoriales y de otras naturalezas que se traducen en razonamientos doctrinales de engañosos argumentos y verdades aparentes.

No es posible determinar el mencionado régimen jurídico, pese a la disposición que de manera expresa contiene la Fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123, si no se hace un análisis, como lo hemos hecho, aunque sea breve de la Administración Pública, de la Organización del Poder Ejecutivo y de la Administración Descentralizada del Estado, pues sólo determinando las cuestiones más importantes de estos temas, es posible llegar a una conclusión relacionada con los trabajadores de la Descentralización mencionada.

Hemos asegurado en el curso del presente trabajo, que son dos las corrientes que se interesan en llevar a sus respectivos territorios jurídicos las cuestiones laborales que se dan entre las Instituciones Descentralizadas y sus trabajadores, siendo una de ellas sostenida sistemáticamente por el Poder Ejecutivo con la indiferencia del Supremo Tribunal del País. La otra posición es sostenida por

doctrinarios y postulantes que en ejercicio práctico de su profesión, han tenido que atender asuntos relativos a los conflictos laborales que ahora nos preocupan, yéndose por el camino que conduce al apartado "A" del artículo 123 y que al propio tiempo que beneficia más al trabajador, es posición contradictoria de la oficial.

I N D I C E

# I N D I C E

Págs.

## Capítulo I

La Administración Pública.....	1
Concepto de Administración Pública.....	2
El Servicio Público.....	9
La Organización del Poder Ejecutivo.....	12

## Capítulo II

Sector Estatal y Sector Paraestatal.....	19
Sector Estatal.....	20
Sector Paraestatal.....	22
a) Autonomía.....	23
b) Personalidad Jurídica.....	25
c) Patrimonio propio o Régimen Financiero ...	33
Apéndice: Descentralización por Región y por colaboración.....	48
Crítica de Miguel Acosta Romero.....	51

## Capítulo III

Régimen Jurídico-laboral del Sector Paraesta- tal.....	55
Planteamiento del problema.....	56
Apartado "A" del artículo 123 Constitucional ..	58
Apartado "B" del artículo 123 Constitucional ..	62
Nuestra opinión.....	65
Conclusiones.....	76
Bibliografía General.....	81

CAPITULO I  
LA ADMINISTRACION PUBLICA

## CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

## CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Desde luego, empecemos por advertir - que el concepto de Administración Pública no ha sido tan fácil determinarlo por los autores, y acaso esto significa que pasará mucho tiempo antes de que éste sea determinado de manera precisa y en torno de él haya siquiera acuerdo mayoritario por parte de los autores, lo cual quedará perfectamente esclarecido con la exposición y análisis de algunos autores a los que haremos referencia en líneas subsiguientes.

Según Trueba Urbina (1), se entiende Administración Pública al "Conjunto de elementos que componen el Poder Ejecutivo, sus funcionarios agentes de órganos, sus empleados, así como las funciones que se les encomiendan a éstos por la realización de la fuerza Pública en el orden Administrativo".

Para Serra Rojas (2), "La Administra--

(1) Trueba Urbina Alberto. "Nuevo Derecho Administrativo", Pág. 139

(2) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, - Pág. 45.

ción Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés Público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del Poder Público, que aseguren el interés estatal y el de los particulares".

Hans Kelsen (3), por su parte, considera que el término Administración Pública es demasiado general y que el Estado toma a su cargo solamente una parte de ella. En efecto: "Solamente una parte de la administración es dirigida por el Estado más no el resto, que es llevado por corporaciones autónomas que cuidan de cierta tarea administrativa pública en lugar del Estado, en gran número de casos, el Estado se limita a ordenar una materia administrativa mediante una Ley, dejando la ejecución de la misma a cargo de una corporación autónoma" (4).

Será prolijo continuar transcribiendo - conceptuaciones en torno a la Administración Pública, pues con las mencionadas es suficiente para advertir el rigor de nuestro acerto inicial.

(3) Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, Pág. 240.

(4) Idem.

Ahora bien, con el propósito de esclarecer más el alcance de los conceptos anteriores, debemos hacer de ellos un breve análisis.

Para Trueba Urbina, la noción de Administración Pública adquiere las características fundamentales, a saber: uno de carácter estructural del Poder Ejecutivo, lo que deviene en la organización misma del mencionado Poder; y otro de carácter funcional, es decir, que esta segunda característica involucra al conjunto de actividades que se desenvuelven en el ámbito de la función administrativa.

Obsérvese, pues, que esta concepción hace referencia en primer lugar a la división de poderes establecida por la Constitución Política de México, en sus artículos 49, 80, y siguientes, detrás de la cual se halla el pensamiento del barón de Montesquieu (5), sin embargo, al hacer referencia a la "Función Pública en el orden Administrativo", no explica en qué consiste esa función propia del Ejecutivo, por cuya razón será necesario recurrir al artículo 89 de la Carta Magna antes aludida, Fracción Primera, que establece como facultad y obligación del Presidente de la República: "Promulgar y ejercitar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, pro

---

(5) Montesquieu Carlos Louis, Barón de. El Espíritu de las Leyes, Libro XI parágrafo V y VI p. 36.

veyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Por otra parte, para acabar de entender el pensamiento del Dr. Trueba, resulta necesario - considerar la posición ideológica que tiene y que en él es perfectamente definida, es decir, de que resulta insoslayable considerar la noción que de Constitución Política Social tiene, aunque esto sea de manera muy superficial.

La Constitución Mexicana sostiene el referido autor (6); es una Constitución Política-Social porque tiende a despecho de las Constituciones Políticas que son de carácter burguesa a la tutela, protección y reivindicación del proletariado, que abre las posibilidades de requebrajar los residuos del Estado burgués que en ella existen, para quedar franca la entrada al Estado Socialista.

En efecto, de acuerdo a estas consideraciones debe entenderse, que la noción que tiene el autor que contemplamos de Administración Pública y que implica división de poderes según el artículo 49 citado, absorbe el sentido social que se halla en

---

(6) Trueba Urbina, Alberto. La Primera Constitución Política-Social del Mundo.

el artículo Tercero, 27 y 123 Constitucionales de - tal manera que los Supremos Poderes de la Federación tienen como atributos esenciales, facultades sociales que nunca habían tenido y que ahora se consignan en la propia Constitución de manera expresa.

Después de este breve análisis es fácil comprender la necesidad que tiene el Dr. Trueba - de precisar de manera clara el sentido social de su concepto de Administración Pública, pues resulta - evidente que quien no conozca su obra o al menos - la parte substancial de su pensamiento, tendrá evidentes dificultades para comprender lo que este autoror entiende por Administración Pública.

Ahora bien comentaremos el concepto -- del Dr. Serra Rojas, quien es mucho más claro en su concepto de Administración Pública, pudiéndose encontrar en él tres nociones fundamentales, a saber: la estructura y organización del Poder Ejecutivo; La Función que le compete al Poder Ejecutivo en razón de la división de poderes y funciones consagradas en la Constitución Mexicana; y sentido finalista, que justifica la existencia del Poder Ejecutivo, la estructuración y organización que adopta y - las funciones que le competen, pues tanto unas y - otras tienen verdadera significación en la medida en que satisfagan las necesidades generales de una nación, las cuales se pueden encuadrar simultáneamente dentro de una concepción individualista y una consi

cepción social, preponderando estas últimas.

Es necesario destacar, que el autor que ocupa este comentario, sostiene que: "en una sociedad compleja como la moderna en continuo crecimiento demográfico y con los elementos reducidos que satisfagan sus necesidades, el Estado-Providencia ve aumentado considerablemente su campo de acción" (7), lo que nos clarifica el sentido y el alcance de las funciones y finalidades que son propias a la Administración Pública, sin embargo cabe considerar que este criterio va sufriendo una evolución importante sin tener la orientación Marxista de Trueba Urbina, en sus cátedras sostiene que de manera inevitable llegará el momento en que el Estado se vea en la necesidad de absorber la totalidad de la actividad privada, en beneficio de la colectividad, lo que es una posición que ya se adivinaba en él, cuando en su Teoría General del Estado manifiesta que el Estado y el Derecho, deberán responderse en el futuro a un nuevo y distinto humanismo. (8).

Por lo que se refiere a Hans Kelsen, -

---

(7) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., Pág. 102.

(8) Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado, Pág. 15.

nos presenta una noción sumamente genérica de Administración Pública, de tal manera que en ella se puede advertir con facilidad que se encuentra subsumida la noción de Administración Pública Privada, lo que en otros términos se puede decir que el concepto que nos entrega es simplemente, el de Administración.

Desde luego, no es ociosa la concepción de Kelsen, puesto que mientras los demás autores hablan de la Administración Pública, con su concepto, Kelsen nos entrega la posibilidad de una comprensión total de carácter noceológico.

En efecto, la noción moderna de Administración implica una clasificación en Pública y en Privada sólo que reviste mayor importancia, dada la tendencia de los modernos Estados, la Administración Pública, lo que tiene por objetivo proporcionar bienes y servicios tendientes al bienestar colectivo, por lo que su ámbito de acción es mucho más complejo y su estructura es de una amplitud superior a la Administración Privada.

La Administración Pública, tiene como elementos, pasos o etapas las siguientes: Planear, Organizar, Integrar, Dirigir, Controlar y Coordinar la función propia del Poder Ejecutivo.

## CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.

En relación con el Servicio Público, también encontramos una variedad tremenda de criterios, los que sin embargo no suelen ofrecer diferencias tan radicales como en la Administración Pública, pues como se verá, hay estupenda coincidencia.

## EL SERVICIO PUBLICO.

Para Duguit, el Servicio Público es: "Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza Gubernamental" (9).

Para Bonnard, "Los Servicios Públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado" (10).

---

(9) Duguit Leon, Traite de Droit Constitucional, P. 61.

(10) Bonnard Roger, Precis de Droit Administratif P. 234.

En relación con Duguit, Gabino Fraga - (11), sostiene que deben ser establecidos como una actividad que debe ser ejercitada por el Estado, sin embargo, leyendo con cuidado el concepto de Duguit, encontramos que sólo hace referencia a la necesidad de que el Estado asegura, regula y controla a través de sus gobernantes, el cumplimiento de la actividad que supone el Servicio Público, y en el mismo sentido que se debe entender el pensamiento de este autor, cuando dice: "Es tal la naturaleza que no puede ser realizada completamente, sino por la intervención de la fuerza gubernamental", o lo que es igual, que la intervención de la fuerza gubernamental es para asegurar el Servicio Público mediante la regulación y el control respectivos por parte del Gobierno.

Debido a que este trabajo va encaminado al estudio de la relación jurídico-laboral que se da en el campo de la Administración Pública, pasamos a exponer lo que piensa Trueba Urbina acerca del Servicio Público.

Para este autor, "El Servicio Público se entiende como la actividad directa del Estado o confiada por éste a los particulares para satisfacer necesidades colectivas o de interés general, sin dis

---

(11) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, P. 15

tinción de personas ni clases que componen la comu-  
nidad" (12).

Esta concepción coincide esencialmente -  
con la de Duguit, pues efectivamente, el Servicio -  
Público puede ser realizado por el Ejecutivo o por  
los particulares, teniendo siempre el Gobierno la -  
facultad de regular, controlar y dirigir la realiza--  
ción de las actividades que presuponen de acuerdo -  
con las Leyes y disposiciones generales de carác--  
ter administrativo, que para tal efecto se estable--  
cen" (13).

Además, debemos advertir que con aciero  
riguroso y científico Serra Rojas (14), señala co  
mo características del Servicio Público, que este -  
debe ser permanente y general, de donde debemos  
distinguir el concepto que nos ocupa del servicio al

- 
- (12) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Admi-  
nistrativo del Trabajo. P. 709.
- (13) Ley para el control, por parte del Gobierno Fe-  
deral, de Organismos Descentralizados y Em--  
presas de Participación Estatal.
- (14) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo.  
P. 88.

público, que es la actividad que se realiza con el fin de satisfacer alguna necesidad más o menos concreta y transitoria para un determinado grupo de personas y que, por lo tanto, no admite la posibilidad de ser elevado hasta la noción de satisfacción de una necesidad social, o dicho en otros términos, siendo una actividad satisfactoria de necesidades, esto no afecta de manera trascendental a la comunidad, por cuya razón dicho Servicio al Público cae dentro de la iniciativa privada. Ahora bien, no debe tomarse en un sentido demasiado riguroso el término o expresión "afecta a la comunidad" puesto que, toda actividad de los particulares, llámese Servicio al Público, afecta de manera indirecta el movimiento económico del país.

## ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO

Hablar de la Organización del Poder Ejecutivo presupone haber dilucidado con antelación el problema que se plantea con la teoría de la División de Poderes de Montesquieu, por cuya razón será necesaria una breve desquisición para entrar con una mayor claridad al tema que ahora nos ocupa y que es, a no dudarlo, vertebral dentro del sistema jurídico y político de México.

Carre de Malberg (15) sostiene que no

(15) Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1948.

ha sido aceptada momentáneamente la teoría de la División de Poderes, aún desde sus propios orígenes, pues ya Cazales advertía: "En toda sociedad política sólo existen dos poderes, aquél que hace la Ley y el que la hace ejecutar. El Poder Judicial, por mucho que de él hayan dicho varios publicistas, sólo es una simple función ya que consiste en la apreciación pura y simple de la Ley. La aplicación de la Ley es disciplinaria del Ejecutivo" (16).

Por otra parte, Ducrocq afirma que "El espíritu no puede concebir en la constitución de las sociedades, sino dos poderes: Aquél que crean las Leyes y que las hace ejecutar, de tal manera que no hay lugar para una tercera potestad frente a las dos primeras. Todo el que, en el país, esté encargado a título cualquiera de la aplicación de las Leyes, participa de la potestad ejecutiva" (17), de donde se infiere que siendo el Juez un aplicador de la Ley para los casos concretos, evidentemente resulta un órgano ejecutivo.

Modernamente Hans Kelsen ha sostenido que la función jurisdiccional no existe, pues todo se reduce a una actividad del Estado que es derecho, -- creadora de manera permanente del orden jurídico.

---

(16) Idem.

(17) Idem.

En efecto, sostiene el autor, refiriéndose a la distinción entre Poder Ejecutivo y Jurisdiccional, "No es fácil justificar este último principio...del derecho pues es falso" (18), como resulta falsa la teoría de la división de Poderes, pues el principio de la creación del derecho es uno solo que se compone de dos momentos, a saber: Uno genérico llamado legislación y otro específico llamado ejecución (19), o lo que es igual, la estructura Jerárquica del orden jurídico no admite la posibilidad de divisiones, de donde debemos destacar que el fenómeno creativo del derecho es un acto jurídico caracterizado por los dos momentos antes mencionados, en virtud de lo cual la aplicación o ejecución del derecho supone en ese fenómeno creativo del orden jurídico, la aplicación de una norma general de carácter superior y la creación de una norma menos general de grado inferior, de tal manera que parecen fundirse esos dos momentos en el acto dinámico y creativo del orden jurídico, de tal suerte que la "primera Constitución" es decir el primer acto creador del derecho aplica la norma fundamental (que es hipotética). A su vez las normas generales de la legislación aplican la Constitución y las normas individuales de la jurisdicción y la administración aplican las Leyes" (20).

---

(18) Kelsen Hans. Ob. Cit. P. 333.

(19) Idem.

(20) Kelsen Hans. Teoría Pura del Derecho. P. 147 y ss.

Dentro de la interpretación Marxista del Derecho, con base en las consideraciones de que el derecho es una superestructura de la economía y - que debido a la fuerza dialéctica tendrá que desaparecer para dar paso, fatalmente, a la sociedad comunista, en la que el orden jurídico ya no tendrá sentido, pues todos los hombres vivirán armoniosamente en virtud de la conciencia de la clase, siendo necesaria nadamás para la actividad moral de - esa sociedad, reglas administrativas que presupongan la voluntad del pueblo (21). De acuerdo a esta concepción del derecho hay una consideración con - los pensamientos que niegan la división de poderes dentro de la concepción jurídica-política del Estado, sólo que reduciendo todo a pesar de su oposición al derecho a "reglas preponderantemente técnicas de - la administración" que evidentemente son jurídicas y políticas en cuanto determinan deberes administrativos y en cuanto involucran la voluntad del pueblo.

Regresemos ahora pues, al problema de la organización del Poder Ejecutivo, que es el único que logra salvarse en la tremenda división que - hemos redactado en las líneas precedentes.

El Poder Ejecutivo, como ha quedado establecido, es sólo uno de los tres órganos del Estado

---

(21) Bodenneimer Edgar. Teoría del Derecho. PP. 267 y ss.

do, que tienen encomendada la acción de gobierno - del mismo y que se trata, dentro del ámbito de sus facultades específicas de una función administrativa.

Dentro de nuestro sistema institucional, el Ejecutivo se encuentra encomendado a una sola - persona llamada Presidente de la República, por cu ya razón es válido decir de él que es el depositario o mandatario del Poder Ejecutivo, lo que implica, - desde luego, que sea él precisamente el responsa-- ble de la actividad administrativa del Estado y sus colaboraciones, lo cual viene a explicar el sentido- de la disposición constitucional (22) que establece el deber por parte del Presidente de la República de - rendir un informe anual ante el Congreso de la -- Unión, que como representante del pueblo tiene el - derecho de exigir del mandatario rinda cuentas de - su mandato, figura que, se explica con mayor clari- dad si se considera la protesta que el Presidente - de la República debe hacer, respecto de la enco- - mienda que el país le confiere, ante el propio Con- greso de la Unión.

En efecto sostienen Rabasa y Gloria Ca- ballero: "México es un Estado de Derecho, lo que - significa, entre otras cosas, que los encargados del Poder Público refiriéndose al Presidente de la Repú- blica deben actuar con estricto apego al orden jurí-

---

(22) Artículo 69 Constitucional.

dico y, dentro de éste, a una base o Ley fundamental: la Constitución. De aquí que el Primer Mandatario haga, al tomar posesión de su cargo pública y solemne protesta de que cumplirá y hará cumplir las disposiciones Constitucionales y todas las Leyes en vigor. Es de tal importancia esta declaración que en el texto de la Carta Magna aparece la forma exacta con que se debe hacer" (23), lo que por otro lado significa el reconocimiento de que el mandato Constitucional que implica el cargo de Presidente de la República tiene por mandante al pueblo, titular de la soberanía del Estado, por cuya razón los autores que citamos advierten más adelante: "Tal acto, del más alto contenido cívico...asienta el principio de que la soberanía tiene como fuente original la voluntad popular".(24).

De todo esto, desprendemos lógicamente, que el único responsable de la actuación del Ejecutivo es el Presidente de la República, con exclusión de los Secretarios de Estado. Pues éstos son nada más sus colaboradores los cuales, a diferencia del Estado Parlamentario, de donde son parte integral del Poder Ejecutivo, se reducen solamente como he

---

(23) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, México no esta es tu Constitución, P. 232.

(24) Idem.

mos manifestado, a elementos o colaboradores que — auxilian al Presidente de la República en el desempeño de sus funciones. Los colaboradores o Secretarios de Estado, son distribuidos en sus funciones de la misma manera del despacho de los asuntos — públicos que se precisen en la Ley Orgánica del — Ejecutivo; pero además, el Poder Ejecutivo Mexica\_ no ha creado de manera directa unas veces y otras, de manera indirecta, a través de proyectos de Ley presentados al Poder Legislativo organismos descen\_ tralizados, empresa del Estado, fideicomiso del Esta\_ do etc., de tal manera que esto ha dado origen, de acuerdo a la moderna doctrina de derecho adminis\_ trativo, a lo que se conoce con el nombre de Sec\_ tor Paraestatal.

C A P I T U L O   I I  
S E C T O R   E S T A T A L   Y   S E C T O R   P A R A E S T A T A L

## C A P I T U L O II

### SECTOR ESTATAL Y SECTOR PARAESTATAL

#### SECTOR ESTATAL.

El Sector Estatal, como lo hemos manifestado con anterioridad, se forma exclusivamente por toda la maquinaria que integra el orden jerárquico más alto del Poder Ejecutivo es decir, por el Presidente de la República, los Secretarios y Jefes de Estado, y no como debe pensarse por el Gobierno Federal.

En efecto, debemos distinguir entre los conceptos Poder Ejecutivo Federal y Gobierno Federal, pues aún, como suele suceder incluso en las esferas oficiales, no se asimilan ambos conceptos, como lo veremos en seguida: El Poder Ejecutivo responde a un concepto político fundamentalmente, aún cuando también jurídicamente, que tiende a preservar el equilibrio del ejercicio del Poder de mando del Estado; en tanto que el Gobierno Federal, responde a la idea de dirección total del Estado, o dicho de otro modo, implica a la acción de regir o ejercer la Suprema Autoridad ejercicio de la soberanía popular, a fin de lograr los objetivos del Estado que además lo justifican. El Gobierno es ejercido, en los países democráticos como el nuestro, por tres poderes, que son los instrumentos a través de los cuales se manifiesta la soberanía del pueblo, lo que en otros términos significa que el

concepto gobierno le dá mezclado sentido jurídico a la actividad realizada por los tres poderes, por esta razón es que Ignacio Burgoa (25), desarrolla el concepto dentro del capítulo denominado la "formas de Gobierno" en el que involucra de manera general lo relativo a los Poderes del Estado y analiza la División de Poderes como noción fundamental de la democracia en los Estados Modernos.

Resumiendo, diremos que Poder Ejecutivo es solamente un aspecto de la División de Poderes y que Gobierno es la acción directriz de los tres poderes, en ejercicio de la soberanía popular. Por lo tanto, la idea que se encuentra término Gobierno, es de carácter general que implica respecto a la acción del Ejecutivo, una relación de género a especie.

El titular del Poder Ejecutivo es de elección popular, precisamente por ser el titular a cargo de quien se otorga el mandato Constitucional de Presidente de la República, en tanto que los Secretarios y Jefes de Estado, reciben su nombramiento por designación directa del Presidente de la República para que ellos colaboren con aquél, en la gestión administrativa que por mandato Constitucional le corresponde.

---

(25) Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. PP. 527 y ss.

El Ejecutivo involucremos ahora al Presidente y a sus colaboradores tomando en consideración la diversidad de ramas de la administración Pública se crean comisiones autónomas, las que por sus características no salen de la esfera de aquél, así como tal como lo dejamos advertido atrás, crea entidades jurídicas de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que sí escapan a la idea clásica de Ejecutivo, constituyendo de esta manera el Sector Paraestatal.

### SECTOR PARAESTATAL.

Dentro de la noción Paraestatal, adquiere rango supremo la Descentralización, la cual puede ser según sostiene Gabino Fraga (26); por región, por servicio o por colaboración, agregando Serra Rojas (27), una situación intermedia y nebulosa que la califica como Desconcentración.

La Desconcentración por región y por colaboración la expondremos al final de este capítulo y a manera de apéndice del mismo, pues no

---

(26) Fraga Gabino, Derecho Administrativo. PP. 209 a 241.

(27) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. PP. 510 y ss.

integran el concepto de Sector Paraestatal y sin embargo, no dudarlo, son formas de organización de la Administración Pública que se pueden soslayar.

En tanto que en la Concentración Administrativa o Sector Estatal rige el principio de vinculación jerárquica, en la organización descentralizada no tiene ingerencia fundamentalmente en la llamada descentralización administrativa por servicio, sin embargo, es necesario hacer notar que responde a un "modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público por adminicular su función y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo" (28).

Hemos dicho que la descentralización -- presupone una cierta autonomía administrativa, una personalidad jurídica y un patrimonio propio. Analicemos ahora estos elementos:

**AUTONOMIA.-** La Autonomía, desde el punto de vista jurídico administrativo es el relajamiento del principio de jerarquía que rige en la organización de la Administración Central o Sector Estatal, sin embargo, no se piense que ello implica

---

(28) Ibidem. P. 595.

una desvinculación radical, pues el sólo término relajamiento que hemos usado sólo significa desvinculación del vínculo establecido entre la administración central y la descentralización, lo que dicho en otros términos es la pervivencia de cierta relación entre ambas esferas en las facultades que tienen el poder ejecutivo de control y vigilancia respecto de los organismos descentralizados o mejor aún de todo el Sector Paraestatal.

Las facultades de control y vigilancia se encuentran establecidos en diversas disposiciones y legislaciones (29) y que contemplan los siguientes aspectos:

- a).- Organización y estructuración de las entidades del Sector Paraestatal.
- b).- Nombramiento de altos funcionarios de las entidades del Sector Paraestatal.

---

(29) Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de Organismos y Empresas Descentralizadas:

Ley de Inspección de adquisiciones, y Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

- c).- Determinación de objetivos o fines y realizaciones de los mismos, de las diversas entidades del Sector Paraestatal.
- d).- Manejo de los fondos económicos de las entidades del Sector Paraestatal, etc.

Estas facultades de Control y Vigilancia, las realiza el Poder Ejecutivo a través fundamentalmente, de la Secretaría de la Presidencia, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría o Secretarías de las cuales guarde similitud en sus actividades, la entidad del Sector Paraestatal de que se trate.

**PERSONALIDAD JURIDICA.-** La entidad del Sector Paraestatal, fundamentalmente la organización administrativa descentralizada por servicio, implica la creación de personas jurídicas lo que nos obliga a analizar qué se entiende por persona y la clasificación de persona en nuestro derecho.

Persona o sujeto de derecho.- Hans Kelsen para encontrar qué es el sujeto de derecho, parte de su categoría fundamental conocida con el nombre de imputabilidad jurídica, según nos lo advierte

Rolando Tamayo Salmarón, quien sostiene que "En la medida en que las categorías son principios teóricos que explican y hacen posible los juicios de conocimientos..... no son, en consecuencia, excepción a formas puras que se sitúen más allá o al margen de la historia" asegurando más adelante: "Las categorías no son fantasmas mitológicos que se encuentren por debajo o por encima de los juicios, las categorías son inmanentes a aquéllas en la medida en que estas no son más que principios teóricos que las expliquen" (30).

En efecto, desde este punto de vista de la imputabilidad se desprende la realidad histórica de la norma de todo derecho positivo posible, en virtud de lo cual la expresión normativa crea la atribución de la consecuencia de derecho, proviendo a una entidad llamada Estado, de la posibilidad de sanción que se encuentra implícita en dicha concepción, referida siempre a un sujeto (31), de donde desprendemos en el fondo dos distinciones de mandato contenidas en la norma, a saber: El Estado a cuyo cargo está lograr la especificación del de

---

(30) Tamayo Salmerón, Rolando. El Principio de Imputación como categoría de la Ética Transcendental en la revista MESSIS P. 131.

(31) Kelsen Hans, Teoría Pura del Derecho, pp. 18 y ss.

recho y el mandamiento incólume del orden jurídico, por cuya razón éste debe aplicar la sanción; y el sujeto que hiere el orden jurídico y a quien se debe aplicar la sanción correspondiente.

Por las consideraciones anteriores Hans Kelsen se refiere al sujeto de la imputación jurídica o sujeto de derecho, como un centro de imputación del conjunto de deberes y obligaciones jurídicas establecidas, según enseña en su clase y en su libro el Maestro Manuel Terán Mata (32)!

La fórmula de Kelsen, parece que envuelve a las personas físicas y morales y sobre cualquier división respecto del sujeto, por tratarse de una concepción jurídico-normativo; sin embargo, asevera el Dr. Reynoso (33), que tal noción es una construcción artificiosa y atentativa contra la persona, pues admite la posibilidad de que el orden jurídico designe como sujeto de derecho a seres no personales, cuando los únicos que son susceptibles de

---

(32) Terán Mata, J.M. Apuntes de su clase de Filosofía del Derecho 1971, Filosofía del Derecho P. 100.

(33) Reynoso, Luis. La Teoría Pura del Derecho - de Hans Kelsen, PP. 42 y 48.

merecer ese rango de sujetos de derecho son las - personas. Por otro lado, elimina el problema desde un punto esencial de la responsabilidad que to dos los sujetos tienen derivada de su conducta, para circunscribir todo a una pura y simple acción - del Estado.

Nosotros nos inclinamos a considerar como sujeto de derecho inminentemente a la persona, desdeñando las teorías realistas organistas de las - personas morales y pensamos con Preciado Hernández (34), que todas las personas físicas como morales son realidades innegables del género humano y por consecuencia del derecho.

El Derecho Mexicano (35), considera como sujeto de derecho a las personas físicas y morales, incluyendo dentro de estas últimas a las corporaciones de carácter público reconocido por la Ley.

Respecto a la facultad de crear a dichas personas públicas o entidades descentralizadas por-servicio, existe una distinción, a saber: se crea -- por el Poder Legislativo.

(34) Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho P. 131.

(35) Art. 25 del Código Civil Vigente.

La Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (36), establece que dichas personas públicas pueden ser creadas por el Poder Legislativo o por decreto del Ejecutivo.

Dice Serra Rojas, que tal disposición que faculta al Ejecutivo para crear organismos descentralizados "es inconstitucional por que, el Congreso de la Unión no puede delegar sus facultades legislativas de tanta trascendencia como es la creación de organismos descentralizados Federales" (37), pues llevaría al absurdo de pensar que mediante un decreto fuera posible crear también organismos descentralizados por región y aún colaboración.

De igual manera sería absurdo dejar al Ejecutivo la facultad de crear organismos descentralizados por servicio tan importantes como la U.N.A.M.; Banco de México; Nacional Financiera; I.M.S.S.; y otros, los cuales se encuentran regulados en esta hipótesis, por simples decretos.

---

(36) Art. 2 de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

(37) Serra Rojas, Andres. Ibidem. P. 399.

Otro argumento más, es considerar que el Estado, como persona moral pueda crear personas jurídicas a través del Congreso de la Unión, — pues el ejecutivo como el jurisdiccional son nada— más órganos ejecutores del derecho y no creadores del mismo.

Sea como fuere, lo cierto es que las — instituciones descentralizadas por servicio en México creadas indistintamente por el Poder Legislativo o por el Poder Ejecutivo, y regidas, consecuentemente, por leyes orgánicas y por decretos según — haya sido el acto jurídico que les haya dado vida.

Desde luego éste acto es criticable pues evidencia la propensión, cada vez más señalada por parte del Ejecutivo Federal de absorber e invadir — facultades que constitucionalmente no le corresponden, dañando con ello el principio de División de Poderes que conforme a la parte orgánica de la Constitución Federal de la República y asentando, por ende, la exaltación de un sistema presidencialista absoluto e intolerable que no corresponde a la realidad jurídica de México aunque sí, nos está enseñando, una tendencia cada vez mayor de crear un sistema jurídico consuetudinario paralelo al sistema — escrito que nos rige y que, en el futuro de no deducirse puede crear un conflicto entre ambas órdenes.

Desde luego, si un organismo es creado por una Ley nos encontramos en presencia de una situación jurídica y política, pues logra escapar a los vaivenes políticos propios de lo que en México se ha dado por llamar "cambio de régimen", precisamente porque, según la doctrina técnica jurídica y el mandato constitucional (38), una Ley sólo puede ser abrogada o derogada por otra posterior que así lo señale de manera expresa o que sea total o parcialmente incompatible con la anterior y no por un decreto, aún cuando este fuera de cualquiera de las Cámaras (39), pues aquél es un acto jurídico general, abstracto, impersonal y obligatorio, en tanto éste es un acto jurídico particular, concreto, posiblemente personal y obligatorio, es decir, que precisamente por el tránsito de lo general a lo particular es que no puede un simple decreto efectuar de ninguna manera a una Ley, de donde se deriva, como ya lo habíamos manifestado el Régimen de Seguridad Jurídica y Política de los organismos descentralizados.

Los sostenedores del criterio establecido por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y

---

(38) Artículo 70 Constitucional.

(39) Rabasa, Emilio, O. y Caballero, Gloria. Ob. cit. P. 183.

Empresas de Participación Estatal, arguyen que el Ejecutivo Federal puede lícitamente crear organismos descentralizados, con base en supuestas facultades administrativas; sin embargo, no pueden localizar en la Constitución su fundamento jurídico, precisamente porque no lo tiene.

Lo que sucede es que, el Poder Legislativo, una vez que crea una entidad o Institución Descentralizada, puede delegar al Ejecutivo la facultad de reglamentar su estructura y funcionamiento, lo cual es comprensible a la luz del artículo 89 de la Constitución, pues estará "ejecutando" una Ley en sentido material y formal; pero de esta situación, que es legítima, no se puede derivar esa pretendida facultad administrativa creadora de actos públicos, por más que se quiera apoyar dicha posición en la doctrina de la temperamentación de las funciones del Estado (40), pues ésta sólo finca las relaciones de colaboración entre los Poderes y no procura la invasión de facultades formal y materialmente hablando.

Es recomendable, insistimos, que el Ejecutivo cumpla con las disposiciones de nuestra Carta Magna y regularice la situación jurídica de origen de los Organismos Descentralizados que ha crea

---

(40) Fraga, Gabino, Ob. Cit. P. 52.

do por decreto, enviando al Legislativo sendos proyectos de Ley, pues aún cuando en nuestro medio no puede suceder.

Hipotéticamente se plantea la posibilidad de que, partes interesadas, incluso en el orden jurídico, pueden impugnar la legalidad del acto creador de dichas personas públicas, colocando al Poder Judicial, dada la tradición de "Facto", en el predicamento o conflicto valorativo de preservar la legalidad del país, en cuyo caso quedaría entredicho el Ejecutivo Federal, o de preservar el interés político y metajurídico de éste, quedando entredicho la dignidad de la judicatura más elevada de México.

Patrimonio Propio o Régimen Financiero.— El artículo de la Ley para el control a que nos hemos estado refiriendo, de acuerdo a la doctrina de Derecho Administrativo, que el patrimonio de los Organismos Descentralizados se integran o constituyen total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue al Gobierno Federal con el rendimiento de un impuesto específico.

Esto quiere decir, por tratarse de una persona moral de carácter público, en los términos establecidos por los artículos 73, Fracción X, XXV,

XXX; 28, 90, 92 y 123, apartado "A", Fracción -  
XXXI Constitucionales, el Estado, a través del Eje-  
cutivo Federal le dota a los organismos descentrali-  
zados de un Patrimonio propio, cuyo origen es -  
el propio Patrimonio del Estado.

Para comprender más claramente este -  
tema, será necesario estudiar lo más brevemente y  
a manera de paréntesis, el régimen patrimonial del  
Estado, pues es de éste de donde se deriva el Pa-  
trimonio de los Organismos descentralizados por --  
servicio, para pasar luego al sistema o régimen fi-  
nanciero al que se encuentra sometido.

Si el concepto de patrimonio en el dere-  
cho privado ha sido definido por Gutiérrez y Gonzá-  
lez como el "Conjunto de bienes, derechos y obliga-  
ciones susceptibles de valoración pecuniaria o moral"  
(41), en el Derecho Público adquiere otra connota-  
ción, cuyo sentido es más completo.

En efecto sostiene Bustamante (42), la -

---

(41) Gutiérrez y González. Ernesto. Derecho de las  
Obligaciones P.

(42) Bustamante, Eduardo, Revista Patrimonio, No.  
I, Sría. del Patrimonio Nacional, 1960.

noción de patrimonio del Estado no puede ceñirse a las directrices del derecho privado, pues respondería a una concepción individualista del Estado Política que ha quedado superada por el Estado moderno, cuyo sentido es de carácter colectivo. El Patrimonio, de esta suerte debe entenderse, sostiene, como "el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o efectuarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los Servicios Públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica" (43), lo cual se entiende perfectamente, si consideramos con Heller (44) que la finalidad del Estado llámese bien común, como la doctrina tradicional la cual es una conexión lógica de carácter histórico, que le da "Sentido" al Estado y lo justifica al mismo tiempo.

De todas estas concepciones que enlazadas nos da idea clara de lo que es el patrimonio del Estado y su justificación en atención al fin o sentido del Estado, Serra Rojas, advierte claramente los elementos que integran dicho concepto de pa-

---

(43) Idem.

(44) Heller, Hermán, Teoría del Estado, pp. 61 y ss.

patrimonio, de la siguiente manera:

- a).- Un conjunto de bienes, recursos e inversiones y demás derechos sobre las cosas.
- b).- Que se valoren pecuniariamente y estimula el intercambio o tráfico de bienes.
- c).- Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado,
- d).- Y forma una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas" (45).

Ahora bien, los elementos económicos de los cuales dispone el Estado para constituir el Patrimonio de los organismos Descentralizados, son aquéllos que, dentro de la clasificación general de los bienes, reciben el nombre de bienes del dominio público, los cuales pueden ser materiales e in-

(45) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, p. 860.

materiales, es decir, cosas que se encuentran dentro del dominio del Poder Público y Derechos del mismo, susceptibles de valoración pecuniaria, y aun que la definición tradicional del patrimonio que hemos señalado en el primer término inclusive a la obligación, sería ilógico pensar que éstas forman parte del patrimonio de un organismo descentralizado al momento de su nacimiento, pues éste aparecería con un mal de origen, a saber: cargas financieras qué soportar.

Por otro lado, según un criterio más o menos extendido, el patrimonio e incluyamos en él al del Estado, se constituye únicamente por Derecho y Obligaciones; desde este punto de vista, tendría que incluirse al conjunto de bienes, recursos, inversiones, etc., a los que hacen referencia Bustamante y Serra Rojas que hemos citado líneas anteriores como un conjunto de Derechos con significación económica de disponibilidad de los mencionados bienes, recursos, inversiones, etc., cuyo fundamento se encuentra, constitucionalmente hablando, en las diversas disposiciones que sobre la materia establece nuestra Carta Magna fundamentalmente en los artículos 27, 28 y 31 por cuya virtud dicho Patrimonio se encuentra sujeto a un régimen jurídico especial de Derecho Público.

El Patrimonio del Estado se descompone en diversos Patrimonios específicos previstos por -

la propia Constitución, tales como los llamados Patrimonio de la Federación, Patrimonio de las entidades Federativas, Patrimonio de los Municipios, Patrimonio de los Organismos Descentralizados por Servicio, Patrimonio de las Empresas de Estado, Patrimonio de Empresas Privadas de Interés Público, etc.

Por otro lado, el Patrimonio del cual dispone el Estado para integrar el Patrimonio de los Organismos Descentralizados es el que Serra Rojas (46), califica de Patrimonio de Inversión y Patrimonio de uso, quedando intocado el que también califica de Patrimonio Intransmisible; sin embargo, no se vaya a pensar que debido a esta clasificación u otras, se den en el Estado, real y efectivamente diversos patrimonios, sino que se trata más bien, considerando el criterio ya citado de Bus tamante y Serra Rojas, de una Universalidad en manos del Estado que en función de una clasificación y Gerarquización de fines y objetivos específicos de la actividad administrativa del Estado, es que se crean diversos regímenes especiales de Derecho a los que se habrán de sujetar dichos patrimonios, pero conservando siempre, insistimos, la unidad que presupone el principio de universalidad del patrimonio del Estado.

Si por una parte el Patrimonio del Estado se encuentra sujeto a un Régimen Jurídico Especial (46) Idem.

cial de Derecho Público, es que éste presupone, como sustrato suyo, un régimen financiero también, especial, lo que significa por otra parte, que el Patrimonio de los organismos descentralizados se encuentra sujeto a un Régimen Jurídico de contenido financiero también especial.

Gabino Fraga a este respecto hace un análisis muy interesante, cuyas características nos impiden hacer de él una interpretación, por lo que, con la prudencia necesaria lo habremos de transcribir.

"El Estudio del Régimen Patrimonial de los Establecimientos Públicos, implica la necesidad de hacer el estudio de la personalidad jurídica y de la capacidad atribuída a dichos establecimientos.

"El Código Civil para el Distrito Federal dispone en su artículo 25 que son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley...

"Estimamos que, dentro de la segunda fracción del artículo transcrito quedan incluidos los establecimientos que nos ocupan. Creemos, sin embargo, que los términos tan amplios de la misma

fracción pueden abarcar no sólo los establecimientos públicos cuyos caracteres, como parte integrante de la organización administrativa, hemos expuesto en los puntos anteriores, sino que también quedan comprendidas las instituciones de que más adelante habremos de ocuparnos y que, formadas por particulares, colaboran en las operaciones de consulta, decisión, o ejecución que integran la función administrativa del Estado. Nos referimos a Organizaciones como la Cámara de Comercio, las Asociaciones Agrícolas, etc.

"El mismo Título segundo del Libro Primero del Código Civil de que forma parte el artículo 25 citado, establece el régimen general de las personas morales, dándoles capacidad para ejercitar todos los derechos necesarios para realizar los fines de su institución (art. 26) y previniendo que actuarán por medio de los órganos representativos que establezcan la Ley (Art. 27), siendo ésta la que determinará el régimen especial de la Institución (art. 28).

"Los preceptos que acaban de citarse -- demuestran que en esta materia la regla que debe aplicarse es la de considerar limitada la capacidad a la especialidad del objeto de los establecimientos.

"Así, el artículo 27 de la Constitución Federal determina en la forma siguiente la capaci-

dad de adquirir bienes raíces: "Las Instituciones de Beneficencia Pública o Privada que tengan por objeto el auxilio de las necesidades, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados a cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar, capitales impuestos sobre bienes raíces siempre que los plazos de imposición no excedan a diez años". (art. Cit., Fr. III).

La Fracción IV del mismo artículo dispone; "Fuera de las corporaciones a que se refieren las Fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población...ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución".

El alcance de las dos fracciones, en realidad, se determina por la excepción que la última de ellas designa en estos términos: "Los Estados, el Distrito Federal lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

De esta excepción se desprende que el término de corporación civil que emplea la fracción VI, abarca en realidad a todas las instituciones, -- cualquiera que sea la forma de su organización, -- que tenga una personalidad jurídica otorgada por la Ley.

Finalmente, el Código Civil hace referencia a los establecimientos públicos, considerados con esta denominación, en los siguientes preceptos:

"Art. 1329. La herencia o legado que deja a un establecimiento público, imponiéndole algún gravamen o bajo alguna condición, sólo serán válidas si el Gobierno las aprueba".

"Art. 1668. Las personas morales capaces de adquirir pueden, por conducto de sus representantes legítimos aceptar o repudiar herencias; pero tratándose de corporaciones de carácter oficial o de instituciones de beneficencia Privada, no pueden repudiar la herencia, las primeras sin aprobación judicial, y las segundas sin sujetarse a las disposiciones relativas de la Ley de Beneficencia Privada. Los establecimientos públicos no pueden aceptar ni repudiar herencias, sin aprobación de la autoridad administrativa superior de quien dependen".

En este precepto aparecen las corporaciones oficiales como distintas de los establecimientos públicos, apareciendo confirmar la idea que expusimos al hacer el comentario del artículo 25 del Código Civil.

"art. 2935. Tienen derecho de pedir la hipoteca necesaria para seguridad de sus créditos.. V. El Estado los pueblos y los establecimientos públicos, sobre los bienes de sus administradores, para asegurar las rentas de sus respectivos cargos".

Además de los bienes que constituyen el Patrimonio de los establecimientos públicos, las leyes que los establecimientos les otorgan determinados recursos financieros para su sostenimiento total o por lo menos para la ayuda de ese sostenimiento.

Por lo regular, el presupuesto de los establecimientos públicos, se encuentra separado del presupuesto general de la administración.

Existen casos en que el establecimiento público presta servicios reenumerados, y en tal caso puede llegarse hasta la separación completa del presupuesto especial del establecimiento del presupuesto general del Estado, constituyendo entonces el presupuesto inicial, que consiste en que el estableci-

miento cubra sus gastos con sus propios ingresos.

Quando el servicio no es reenumerado o cuando los ingresos son insuficientes entonces el presupuesto del establecimiento público se completa con las subvenciones que el Estado otorga, lo cual da lugar a que el propio Estado se reserve ciertas facultades para vigilar la distribución de los fondos con que auxilia el establecimiento de que se trata.

Respecto al régimen patrimonial y financiero de los establecimientos públicos, el Decreto de 13 de Marzo de 1959, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y como una aplicación de la Ley de 30 de Diciembre de 1974, crea una Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, dependientes de la Secretaría del Patrimonio Nacional, integrada por cuatro miembros permanentes que son: Los Secretarios del Patrimonio Nacional que fungirá como Presidente, y de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario del Patrimonio y el Director General de la Nacional Financiera y 18 alternos que serán los secretarios y jefes de Departamentos de Estado, y los directores de Petróleos Mexicanos y del Banco de México que serán citados cuando se traten asuntos relacionados con empresas cuyas funciones sean conexas con las de las dependencias a su cargo. Se señalan a la Junta de Gobierno, entre otras, las siguientes funciones: proyectar las normas para el control, para la organización y operación y para la autoridad de los organ

mos descentralizados y Empresas de Participación-Estatal; emitir opinión sobre los programas generales de actividades y sobre los aspectos financieros de dichos programas, así como sobre los presupuestos periódicos de gastos y costas de operación de dichos organismos y empresas; proponer al Ejecutivo Federal y con su autorización promover la supresión, disolución o liquidación de los organismos o empresas, el rescate de los recursos o bienes patrimoniales que ellas manejen o administren o el traspaso o venta de las participaciones que dentro de su capital represente el Gobierno Federal cuando haya desaparecido, la función de interés general que tengan encomendada o no la desempeñen adecuadamente, cuando hayan cumplido las finalidades de promoción del desarrollo económico que dieron lugar a su creación; cuando sin perjuicio del interés general sus actividades pueden ser desempeñadas lícitamente por empresas privadas o cuando sus funciones puedan ser realizadas mejor o más económicamente por algún otro organismo o empresa creado o por crear (arts. 1,2,3, y 5). Quedan excluidas de las disposiciones de control que el decreto establece las instituciones de crédito y seguros por estar sometidos a la vigilancia de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguro respectivamente - (art. 5, Fracción II y 9) (47).

---

(47) Fraga, Gabino, Ob. Cit. pp. 223 a 226.

La unidad que constituyen, pues la autonomía, la personalidad jurídica propia y el patrimonio, es lo que se conoce con el nombre de Institución Descentralizada: y como ha quedado expuesto en líneas anteriores, hablar de autonomía en tratándose de estas instituciones no significa de ninguna manera que nos estemos refiriendo a ninguna entidad política y jurídica distinta radicalmente del Estado, o a un Estado dentro de otro, sino que se conservan entre la administración central y la descentralizada un conjunto de vínculos que se conocen con el nombre de "control y vigilancia", como ya lo dejamos expuesto, o sea, que en tanto que en la Administración Central encontramos una relación de jerarquía entre sus diversos órganos, entre dicha administración y la descentralizada, la relación jerárquica queda totalmente destruída, quedando en su lugar un tipo nuevo y distinto de relación, que es, precisamente la de control y vigilancia por otra parte del Ejecutivo Federal, respecto de las Instituciones Descentralizadas, lo que justifica en una buena medida en nombre de la Ley que regula dichas relaciones y que con anterioridad hemos citado, a saber: Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Sin embargo, bien vale la pena destacar una crítica a dicha denominación: La Ley confunde, inexplicablemente, el concepto Gobierno y el concepto Ejecutivo. El primero denota una acción de dirigir en la totalidad los ámbitos del Estado, es decir, al conjunto de acciones realizadas por el Poder Legislativo, por el Poder Ejecutivo y por el Poder Judicial, con el pro

pósito de dirigir los destinos del Estado. El Poder Ejecutivo, como se puede ver claramente, es sólo un órgano o poder del Gobierno, con tareas específicas denominadas funciones, si bien atemperamentales (48); pero que lo singularizan respecto de las tareas o funciones de los demás poderes.

En lo que se refiere a la personalidad jurídica, sólo nos resta insistir que, el Poder Legislativo es el único con facultades constitucionales para crear personas jurídicas de derecho público y no el Poder Ejecutivo, quien sólo tiene la facultad y la obligación de concretar la disposición legislativa en el ámbito administrativo, como sostiene Kelsen (49), proveyendo a su exacta observancia, aunque clara, tiene la posibilidad constitucional de intervenir en el proceso legislativo, tanto presentando ante este iniciativas de Ley, cuanto sancionando o vetando la aprobación de la Ley, hecha por el Poder Legislativo, es decir, que en realidad no necesita el Poder Legislativo para dar facultades al Ejecutivo, que no le corresponden por la propia naturaleza de sus funciones, so pretexto del principio de temperamentos, como tampoco necesita el Ejecutivo de transgredir las disposiciones constitucionales pa-

---

(48) Ibidem. p.

(49) Kelsen, H. Teoría General del Estado, p. 271

ra crear, sobretexto del invocado principio de temperamentos, Instituciones Descentralizadas. Ahora, si el Ejecutivo desea seguir con la misma línea de conducta que hasta ahora, puede presentar al Congreso una iniciativa de reforma Constitucional, que evidenciaría, solamente la realidad política de centralismo que caracteriza a los últimos regímenes ejecutivos que ha tenido el país.

En lo que se refiere al Patrimonio, nos parece muy acertada la posición del Ejecutivo, de vigilar el manejo de los fondos públicos, a pesar de lo cual se dan situaciones ilícitas bastante lamentables, pero en menor proporción quizás, que en otra época.

A MANERA DE APENDICE.— Tal como lo dejamos advertido al principio de este capítulo, la descentralización por región lo mismo que la descentralización por colaboración va a ser ahora expuesta, aclarando que de manera muy suscita, pues no es el propósito del presente trabajo resolver los problemas jurídicos que plantean, sino tan sólo fijar nuestra atención, de manera preponderante en la descentralización por servicio.

Según sostienen la mayoría de los autores (50), la descentralización por región también co  
 (50) Acosta Romero Miguel. Fraga, Gabino, Ob. --  
 Cit. Serra Rojas, Ob. Cit. etc.

nocida por descentralización política, responde al principio invocado por Fraga (51), de democratización del pueblo y, a una intención de autogestión y autosatisfacción de sus necesidades municipales, para lograr de esta manera un equilibrio político, financiero y económico del país, El artículo 115 Constitucional establece que "Los Estados Federados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y Administrativa, El Municipio Libre conforme a las bases siguientes":

Para que los Municipios cumplan con los propósitos señalados con anterioridad y que son a los que hace referencia el Maestro Fraga, la propia Constitución establece en el artículo anteriormente señalado, que cada municipio manejará libremente su hacienda y que tendrá personalidad jurídica propia. La realidad histórica es que no tiene hacienda propia, pues los impuestos municipales no logran cubrir las necesidades que tienen pues sobre sus causantes gravitan además impuestos concurrentes, tales como los de carácter federal y los de carácter estatal, es, en otros términos, imposible la autosatisfacción de la necesidad municipal.

Respecto a la participación democrática,

---

(51) Fraga, G. Ob. Cit.

hay bien poco que decir, puesto que la abstención - en el sufragio que en últimas campañas electorales se ha señalado particularmente es de tal dimensión que de ninguna manera se puede decir que el pueblo participe en la vida política del municipio, ni en la actividad electoral, ni en la gestión pública.

Refirámonos a la Descentralización por colaboración. Esta forma de Descentralización tiene diversos matices, que van desde los organismos que por disposición legal deben constituir los particulares y que son órganos consultores del gobierno, como las Cámaras de Industria y de Comercio, hasta aquéllas organizaciones privadas que desahogan - en cierta manera y medida las obligaciones del Poder Público, de proporcionar servicios que constitucionalmente le corresponden pero que pueden ser - delegados o concesionados, si se quiere usar este - lenguaje, tales como las instituciones educativas incorporadas a los sistemas jurídicamente regulados por el Estado. Una Asociación Civil puede, si así lo establecen sus estatutos, cuando la Ley no prevenga nada ser un órgano descentralizado por colaboración, lo cual será únicamente por voluntad de los particulares que la integran. Otro problema será, en el orden práctico, que el Gobierno del Estado haga uso de su colaboración y buena voluntad.

Como se puede apreciar, estas formas - de Descentralización no son precisamente las que - revisten mayor importancia en el presente trabajo,

pues por un lado no es de Derecho Político y por otro lado, tampoco lo es de Derecho de la Administración Educativa.

#### CRITICA DE ACOSTA ROMERO.

Por su parte, Miguel Acosta Romero (52), considera que es muy lamentable que los más importantes autores de Derecho Administrativo habidos en México, refiérase fundamentalmente a Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas se hayan inclinado tan demasiado en serio por la Doctrina Francesa de la Descentralización sin detenerse a analizar a fondo el problema que entraña, pues considerar que la Descentralización Administrativa admite una clasificación en "por Región, por servicio y por colaboración" (53), es no fijarse en la realidad de la naturaleza de tales Instituciones.

En efecto, sostiene, la Descentralización por región se encuentra constitucionalmente regulada en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, disposición de la que se percibe claramente los matices típicamente políticos, es decir, que cuando el mencionado artículo establece que la organización de los Estados que integran la Federación Mexicana, ten--

---

(52) Acosta Romero, Miguel.

(53) Fraga, Gabino. Ob. Cit., pp.

drá como base al Municipio Libre, expresión de la mínima organización territorial, política y administrativa y, como admite expresamente el Maestro Gabino Fraga, esto es una actitud por lograr una verdadera participación democrática del pueblo de la municipalidad, es evidente que se trata de una organización fundamental política tal como lo sostenemos en líneas anteriores siguientes en esto a Acosta Romero, pues efectivamente, no se percibe más de una descentralización política de carácter territorial y muy remotamente de carácter administrativo. Además como en líneas precedentes lo hemos sostenido, en la realidad práctica, no puede funcionar el municipio mientras subsista una fuerza centralista el Poder Político y del Poder Administrativo en -- nuestro país, que contraría flagrantemente las diversas disposiciones constitucionales que sobre la materia se encuentran consagradas en la Constitución y, por lo tanto, pese a la declaración del mencionado artículo 115 Constitucional y pese a la Doctrina -- imperante en nuestro medio, la Descentralización -- por región no corresponde a la realidad, es decir, que la Ley por Suprema que sea y la Doctrina no le otorgan su naturaleza a los fenómenos sociales y políticos que se dan en la realidad, o en otros términos, la realidad social es la que determina la naturaleza de las Instituciones reales, las que no siempre corresponden al menos en nuestro medio al orden jurídico y que sin embargo son sostenidas por el Poder Político y Público más importante del -- País, aún cuando ello signifique un ataque grave al orden constitucional.

El Municipio es una forma de organización política del Estado Federal Mexicano; pero no una forma Descentralizada de la Organización Administrativa del mismo.

Por lo que hace a la Descentralización por colaboración, el propio Acosta Romero se pronuncia en contra de considerarla con tal naturaleza, pues estima y con razón, que es falso que los particulares puedan, en un momento dado y por propia iniciativa, desempeñar funciones públicas eminentemente, pues éstas son de carácter general y en beneficio de la colectividad, con base en un principio temporal de oportunidad, las organizaciones privadas como las Cámaras de Industria y del Comercio no son constituidas tanto por la voluntad de los particulares llamados Industriales y Comerciales, como por disposición específica de la Ley y por otra parte, no son organismos que realizan una función pública en beneficio general, sino que se constituyen en beneficios sectorial de industriales y comerciantes y, por lo que se refiere al sentido de consultorios del Gobierno del Estado, es falso que cumplan con dicho sentido de su actuación pues la realidad de las cosas demuestra claramente que sus opiniones no pueden ser contrarias a los intereses de sus sectores, menos aún en nuestros días en que el Estado refiéreome a todos los Estados del Mundo y fundamentalmente al Mexicano tiende de manera cada vez más clara a un mayor intervencionismo de Estado no, de cuando no, de plano a una

franca socialización; recuérdese la tendencia colectivista actual de materia agraria, el sentido real del artículo 123 Constitucional, etc. la que por propia naturaleza es contraria a los intereses privados.

De lo anterior nos percatamos claramente que, la llamada descentralización por colaboración no tiene tal naturaleza administrativa y sí, por el contrario, son organizaciones de carácter privado que mañosamente pretenden colaborar con el Gobierno del Estado, con el fin de controlar en cierta medida las disposiciones gubernamentales que puedan lesionar los intereses sectoriales que constituyen su verdadera esencia.

Como se puede ver, de lo anterior es clara la conclusión de que la descentralización en México únicamente se refiere a la denominada por servicio y no otra, pese a contenido de las disposiciones que las regulan y a la opinión de los doctores que siguen en México la doctrina francesa, que es inoperante en nuestro medio.

### C A P I T U L O III

REGIMEN JURIDICO LABORAL DEL SECTOR PARA  
ESTATAL.

### C A P I T U L O III

## REGIMEN JURIDICO LABORAL DEL SECTOR PARA ESTATAL.

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El Régimen Jurídico-laboral a nivel constitucional, para los trabajadores de los Organismos Descentralizados ha sido objeto de permanentes discusiones, promovidas seguramente por contradicciones del artículo 123 Constitucional en sus dos apartados, de manera expresa o de manera implícita.

Se ha venido sosteniendo que las relaciones laborales que se den entre los Organismos Descentralizados y sus trabajadores, deben ser reguladas por el apartado "A" del mencionado artículo 123, toda vez que, tanto desde el punto de vista del Derecho Administrativo, que encuentra la única referencia a dicha forma de Descentralización por Servicio en la Fracción XXXI de dicha disposición constitucional, pretendiendo la mayoría de los estudiosos de esta disciplina, ver en tal precepto el fundamento constitucional de la Descentralización mencionada y de manera indirecta e implícita en otras disposiciones, como la referencia expresa también, de que la aplicación "de las leyes de trabajo... es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a... empresas que sean administrativas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal"; sin embargo, hay una corriente

te de opinión muy importante que sostiene que, el apartado "B" del artículo que nos ocupa debe ser el punto de apoyo de las relaciones que se establecen, en materia laboral, entre los Organismos Descentralizados y sus trabajadores, pues el artículo 123 establece categóricamente: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores".

Ahora bien, los sostenedores de la última opinión, siguen argumentando: dado que los Poderes de la Unión son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, resulta claro que los Organismos Descentralizados no son seres jurídicos independientes del Gobierno del Estado, antes bien, forman parte del Poder Ejecutivo ya que a éste se le ha desmembrado una serie de funciones muy específicas y técnicamente significadas, para encomendarlas a Organismos Descentralizados directamente dependientes y controlados por el propio Ejecutivo, o sea, que se puede demostrar desde el punto de vista formal y material, siguen argumentando, la naturaleza administrativa de dichos organismos y en consecuencia, la legitimidad de que sea el apartado "B" del artículo 123, el que regule las relaciones laborales que ahora nos ocupan.

Ha quedado planteado el problema jurídico-laboral de manera muy clara y precisa, respecto de los dos argumentos que pretenden establecer el fundamento constitucional para regular las relaciones laborales entre el Sector Paraestatal y sus trabajadores, y que al mismo tiempo son alternativas.

Antes de pronunciarse en favor de cualquiera de las dos posiciones, será necesariamente, profundizar más sobre cada una de ellas.

#### APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Si por un lado se sostiene que hay disposición expresa en el artículo 123, apartado "A", Fracción XXXI, en el sentido de que los trabajadores de los organismos descentralizados deberán ser regulados por ese apartado del 123 y su Ley reglamentaria, correspondiendo a las autoridades Federales del trabajo el conocimiento de los conflictos que con motivo de la aplicación de ese ámbito del Derecho de trabajo se sostienen, por otro lado, es necesario considerar que las instituciones descentralizadas son verdaderas unidades económicas con las características de las empresas privadas, que obtienen lucro, etc., lo que ha llevado a afirmar al Dr. Trueba Urbina que: "En las empresas estatales de naturaleza burguesa, la Administración Pública ejerce funciones de lucro como cualquier empresa pri-

vada... También las empresas de Estado son unidades de explotación capitalista, por lo que en ellas debe aplicarse el artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo con profundo sentido social" (54), que es la Ley reglamentaria del apartado "A" del referido artículo constitucional.

A mayor abundamiento, el hecho de que las utilidades que obtienen este tipo de empresas de Estado, sigue sosteniendo nuestro autor, "se destinen al mejoramiento de los servicios públicos" de igual manera que "los ingresos por impuestos o por cualquiera otra fuente, se emplean en obligaciones de carácter social, como por ejemplo las aportaciones de cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, para destinarlas al funcionamiento de los servicios sociales, pensiones y demás actividades que realiza la Institución, en función de hacer extensiva algún día la seguridad social a la colectividad, a todos los hombres, especialmente a los económicamente débiles" (55), no se sigue, de ninguna manera, que no sean dichas empresas de Estado, de lucro, en el idéntico sentido de las privadas, pues la única diferencia que tienen, es el destino de lo lucrado o en otros términos de las consideraciones anterior-

---

(54) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, p. 47.

(55) Idem.

res no se sigue que las empresas de Estado no -- sean de explotación capitalista, puesto que los regí-- menes técnicos administrativos de organización in--terna de dichas empresas, son exactamente los mis--mos de las empresas privadas, así como los de tra--to a los trabajadores, de tal suerte que, es necesá--rio que los trabajadores se organicen y luchen por sus mejores labores, lo que nos explica los logros que ellos van obteniendo. Quizá resulte necesario hacer una mayor explotación, son dos cosas bien -- distintas, aquéllas que se refieren a la relación de los trabajadores con las empresas del Estado, sean Descentralizadas o de Participación Estatal y otras, aquéllas que se refieren al destino de los recur--sos obtenidos mediante la explotación del trabajador lo que demuestra que efectivamente dichas empresas son unidades económicas de explotación, unidades burguesas de corte capitalista, pues, si no fuera -- así, es decir, sino fueran de explotación no habrían ingresos y, si no hubieran ingresos, no podrían dar les a estos una explicación social, lo que en otros términos significa: Que el Estado a través de la -- empresas suyas hacen descansar sobre las espaldas del trabajador servidor público las gestiones socia--les de beneficio colectivo y no puede ser de otra -- manera, puesto que dichas empresas realizan fun--ciones de servicio público que en principio corres--ponde al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, parece que la argumentación anterior es válida únicamente para las empresas del Estado que realizan actividades exclusivamente eco-

nómicas o a aquéllas cuyas actividades requieren la obtención de recursos a la manera capitalista, sin otra cuestión que considerar en la relación de trabajo. Es válida también en lo que se refiere a instituciones cuya finalidad es la enseñanza, tales como las Universidades Autónomas de nuestro País, que son instituciones también descentralizadas, por cuanto que los trabajadores y profesores, investigadores, etc., colaboran todos en la formación de nuevos elementos profesionales a diversos niveles, cuyo destino es su integración en la maquinaria capitalista de explotación y de esa manera, aún cuando de manera indirecta, se les explota también a todas aquéllas personas que constituyen la planta del personal activo de las Universidades.

Caracterizada como ha quedado la función que desarrollan las empresas del Estado, sean instituciones descentralizadas o empresas de Participación Estatal y otras, así como su verdadera naturaleza económica, resulta claro, para el Maestro Trueba Urbina, que con apoyo en la Fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123, que las relaciones jurídico laborales que se dan entre los trabajadores y las Instituciones a las que nos hemos venido refiriendo, deben ser reguladas por la Ley Federal del Trabajo y ventiladas por las autoridades federales del trabajo.

APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Por lo que se refiere a la posición con-  
traria, que sostiene la aplicación del apartado "B"  
del propio artículo 123 Constitucional, será neces-  
ario que hagamos la siguiente reseña de argumen-  
taciones:

El Poder Público se encuentra dividido,  
por disposiciones constitucionales, como lo hemos de-  
jado expuesto con anterioridad en los dos capítulos  
precedentes, en legislativo, ejecutivo y judicial, --  
conservando cada uno de los poderes absoluta uni-  
dad, lo que garantiza por otro lado una continuidad  
en el desarrollo de sus funciones y una congruencia  
en sus actuaciones y decisiones, evitándose de esta  
manera el caos dentro de cada uno de los menciona-  
dos poderes y dentro de la organización total del po-  
der de mando del Estado y con ello, evitándose tam-  
bién el desorden y el caos en la vida total del País.

En virtud de lo anterior, el Poder Ejecu-  
tivo, se integra por Secretarías, Departamentos de  
Estado y por Instituciones Descentralizadas, Empre-  
sas de Estado y otras formas de la organización co-  
lectar del Ejecutivo, es decir, que el Ejecutivo se  
integra por un Sector Estatal o Central y por un --  
Sector Paraestatal o Descentralizado, sin que ello  
presuponga una desvinculación real, antes bien, pre-  
supone una unidad del Poder Ejecutivo estructurado.

de tal manera que puede ser ágil en el desempeño de sus funciones de servicio público, a través del Sector Central o del Descentralizado.

Por lo que se refiere a los trabajadores, todas aquéllas personas que prestan sus servicios al Poder Público son servidores públicos, siendo que los trabajadores pueden prestar sus servicios directamente al Ejecutivo o a Empresas o Instituciones Descentralizadas, sin que esto signifique que éstas rompan el principio de unidad que hemos mencionado, lo que quiere decir que los trabajadores como servidores públicos se encuentran calificación con la misma denominación que todos los demás trabajadores al servicio del Estado.

De lo anterior inferimos que no es posible por un principio elemental de congruencia lógica, dar un tratamiento diferente a trabajadores al Servicio del Estado, por el sólo pretexto de que unos son servicios públicos directos en cuanto prestan sus servicios de manera directa e inmediata ante cualquiera de los Poderes de la Unión y otros, en cambio, los prestan de manera mediante e indirecta a través de organismos e Instituciones Descentralizadas que, no obstante corresponden al Sector Oficial del Ejecutivo de la Federación.

Siendo que el apartado "B" del artículo

123 establece disposiciones generales que regulan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores y los trabajadores de las Instituciones Descentralizadas lo son también, no pueden éstos ser regidos por el apartado "A", lo que se viene a reforzar si consideramos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es la reglamentaria del apartado mencionado y ésta contempla la situación de los referidos trabajadores aunque de manera precaria y, sobre todo, encuentra mayor firmeza este criterio, si junto con esta legislación consideramos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que en su artículo 1 establece categóricamente que: "se aplicará: b) a los trabajadores de los organismos públicos que por Ley o acuerdo de Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen".

Por otro lado, es costumbre, con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, que el Poder Ejecutivo al crear por Derecho, el Legislativo por una Ley, un Organismo Descentralizado o una Empresa de Participación Estatal o cualquiera otra forma de actividad Paraestatal, establece de manera expresa que se habrán de regular en sus relaciones laborales por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y que en lo que se refiere al régimen de Seguridad Social se encontrarán incorporados, con fundamento en lo establecido por el mismo apartado y por su Ley reglamentaria, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

## NUESTRA OPINION.

En nuestra modesta opinión, consideramos que tiene razón el Dr. Trueba Urbina, independientemente de que aceptemos o no en su totalidad la serie de razonamientos que presenta en este problema, pues la verdad de las cosas es que la Constitución es expresa, y perfectamente bien clara en la Fracción XXXI, del apartado "A" del artículo -- 123 y que la interpretación que se hace con el objeto de llevar este problema hasta los terrenos del apartado "B" es sumamente artificiosa y que, por lo tanto, en los textos constitucionales relativos a la materia del trabajo, no existe ninguna incongruencia ni contradicciones como se puede pensar de la lectura del planteamiento del problema al principio de este Capítulo, pues tales contradicciones sólo han aparecido como consecuencia de los referidos artificios de interpretación, es decir, que son contradicciones, si las hay, también artificiosas y consecuentemente sin ningún sentido ni valor.

Quienes han venido sosteniendo la posición que pretende la supremacía del apartado "B", sólo quieren congraciarse con el Ejecutivo, pues como ya lo expusimos, sólo él tiene la costumbre de crear, fuera de todo cauce legal, Organismos Descentralizados y dotarlos de un régimen jurídico fuera de toda facultad constitucional, facultad que contraría el texto de la Constitución. Además, el régimen Jurídico, se encuentra perfectamente previsto por el Ordenamiento de nuestra Carga Magna.

Ahora que estamos ciertos de cuál es el régimen jurídico de dichos Organismos Descentralizados en sus relaciones con sus trabajadores, será necesario que veamos, eso sí, con absoluta convicción, cómo deben entenderse los principios de la Teoría Integral del Dr. Trueba Urbina, dentro de este régimen jurídico de los trabajadores del Sector Paraestatal.

TEORIA INTEGRAL DEL TRABAJO. El Dr. Trueba Urbina resume su pensamiento de la siguiente manera: "La Teoría Integral divulga el contenido del Artículo 123, cuya grandicida insuperada hasta hoy identifica al Derecho del Trabajo con el derecho social, siendo el primero parte de éste. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

"Nuestro Derecho del Trabajo, a partir del primero de mayo de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc., a todo aquél que preste un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados subordinados o dependientes y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones per-

sonales entre factores dependientes, comisionistas y comitentes, etc., del Código de Comercio son -- contratos de Trabajo. La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupaba la Ley anterior.

"El Derecho Mexicano del Trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias que tiene por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que previenen del régimen de explotación capitalista.

"Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes de trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal están obligados a suplir las quejas deficientes de los trabajadores (art. 107, fracción II, de la Constitución). También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

"Como los poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución social que consagra para la clase obrera el derecho de la revolución proletaria podrán --

cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

"La Teoría Integral, es en forma, en su ma, no sólo la explicación de las relaciones sociales del artículo 123, precepto revolucionario y de sus leyes reglamentarias producto de la democracia capitalista, sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social" (56).

Cabe aclarar que la base de la Teoría Integral se encuentra en dos elementos del materialismo histórico y son los siguientes: a) la convicción de que la evolución histórica del hombre se debe a una permanente lucha de clases, en virtud de la cual los poderes capitalistas en nuestros días oprimen y explotan a los débiles proletarios, quienes en un esfuerzo supremo de justicia y justicia social tendrán que acabar con los opresores, b) la noción de plusvalía que como todos sabemos, consiste en el apoderamiento ilícito e inmoral del producto del trabajo del proletariado, con lo que enriquecen más los capitalistas y se produce una asociación cada vez más mayor entre las clases, lo que produce que cada día sea menos los ricos y más -- (56) Trueba Urbina, A. Nuevo Derecho del Trabajo, pp. 223 y 224.

los pauperizados.

La condición para que la Teoría Integral se comprenda debidamente, es la conciencia de la clase, es decir, que los trabajadores se den cuenta de que todos ellos no son una individualidad sino -- que integran una clase social desposeída de la manera más inmoral pero además, de que todos juntos son una estupenda fuerza social capaz de producir cambios radicales, además, la conciencia social, -- significa que los trabajadores se den cuenta de que ellos en la realidad de las cosas, no son quienes necesitan o dependen social, económica y políticamente de los capitalistas, sino que es todo lo contrario; los capitalistas necesitan de la fuerza de trabajo que ellos representan o en otros términos, que los trabajadores son la razón del poderío de los capitalistas o la plataforma donde descansa éste y -- que, en consecuencia, pueden los trabajadores producir los cambios y los capitalistas, por mayor que sea su resistencia a él, tendrá que sucumbir frente al embate de la clase proletaria.

La Reivindicación de la que habla Trueba Urbina parte de esas bases, es decir, que si -- hay algo que reivindicar el producto del trabajo -- que ha sido robado al trabajador es porque hay -- plusvalía, la cual es propicia por la lucha de clases que hasta ahora ha sido designada y favorable --

al capital; sin embargo los trabajadores, en virtud de la conciencia de clases van logrando la reivindicación recuperación legítima de todo aquéllo que les ha sido robado, mediante los instrumentos que el Derecho del Trabajo sustantivo y adjetivo les proporcionaran o les reconocen como el derecho de huelga o mediante la acción revolucionaria y directa, que aún cuando el orden jurídico no se los reconoce porque significa un trasto: que a él, pierden a cabo tal como sucede en la hipótesis del Dr. Trueba Urbina, cuando se refiere a la Huelga Social o General.

En virtud del profundo sentido social del Derecho del Trabajo, es perfectamente explicable que las autoridades laborales tengan la obligación de ser parciales a favor del trabajador, pues ese es el sentido revolucionario del Derecho del Trabajo consagrado en el artículo 123 Constitucional.

Un concepto más que nos viene a proporcionar los elementos necesarios para comprender en su total dimensión a la Teoría Integral, es la no ción enajenación que también es marxista, lo que se explica si partimos de la base de que, en virtud de la explotación del hombre por el hombre, las clases contendientes se encuentran totalmente enajenadas, la proletaria en el trabajo subordinado que es infamante e indigno, y la capitalista, en el dinero que le impide ver la realidad social de su situación

de dependencia real respecto del trabajador que desprecia y veja, sólo cuando se logra la desaparición de la explotación humana por el hombre mismo desaparecerá la lucha de clases y consecuentemente la enajenación es decir, que cuando el hombre llegue a eliminar todos los sistemas de presión sobre una clase determinada porque las clases hayan desaparecido, sólo en ese momento el hombre dejará de estar enajenado, estará en la posibilidad de alcanzar la realización de todas sus necesidades materiales y espirituales.

Expliquemos ahora a través de la teoría integral el sentido de las instituciones y empresas descentralizadas que, como ya lo habíamos expuesto, son unidades económicas de explotación y por lo tanto, en su régimen jurídico deben estar regidas por el apartado "A" del artículo 123.

En efecto, el Estado nuestro, debido al sistema en que vivimos se transforma en su empresario en el sentido de la empresa privada capitalista, sólo que para ello crea personas morales de derecho público, a través de las cuales produce bienes y servicios. Estas empresas estatales explotan al trabajador de igual manera que lo hacen en las empresas privadas, no porque el Estado quiera efectivamente explotar al proletariado, sino porque para obtener ganancias es condición indispensable que así sea. Por mejores que sean las presta

ciones que le da a sus trabajadores, siempre serán éstos explotados. Los ingresos que obtiene así el Estado son simplemente plusvalía, sólo que ésta es destinada a satisfacer necesidades colectivas de la población del Estado.

El fenómeno de la lucha de clases también aquí se da, pues los trabajadores por el hecho de estar al servicio del Estado no dejan de ser proletarios y no dejan de tener conciencia de clases y, consecuentemente no dejan de luchar por mejores prestaciones cada vez, y por el otro lado, el Estado, por mucho que destine sus ingresos en beneficio de la colectividad, no deja de ser patrón y no deja de luchar con sus trabajadores con el propósito de darles no todas las prestaciones que reclaman éstos, con el propósito de no dañar los intereses de la colectividad, de la cual evidentemente, los trabajadores forman parte también.

Cada una de las prestaciones previstas por el derecho burocrático y cada una de las conquistas de los trabajadores al servicio del Estado, son, sin duda alguna, auténticas reivindicaciones de la clase de trabajadores, pues significa la recuperación, aunque paulatina, de la plusvalía que constituye los ingresos del Estado a través de las Instituciones Descentralizadas, empresas y otras formas de organización paraestatal.

Ahora bien, hasta dónde pueden llegar - los trabajadores del Sector Paraestatal sin que -- ellos signifique que se lesionan los intereses de la comunidad seguramente no hay un criterio que nos pueda responder esta pregunta, pues es necesario - atender tanto las necesidades materiales y mora-- les de los trabajadores como de la población del Es tado. Lo que si se puede decir es que, desaparece-- rá toda forma de explotación por parte del Estado, cuando se haya producido el cambio radical de las-- estructuras económicas, de tal manera, que el tra-- bajo de los miembros de la comunidad que ya será clase, pues las clases habrán desaparecido, será en beneficio de la misma y no habrá explotadores y - explotados.

El Derecho Mexicano del Trabajo, por - lo pronto es el único instrumento jurídico en el -- mundo, que en manos de los trabajadores busca la realización de la reivindicación, es decir, de la re cuperación por parte de los trabajadores de la plus-- valfa de la que seguramente se han apoderado los - capitalistas, por lo que se puede asegurar, que el Derecho del Trabajo de nuestro país es el único -- que procura efectivamente, dentro de todo el con-- cierto de las naciones, una auténtica justicia social, lo que, recordando a José Dávalos Morales (57), -

---

(57) Dávalos Morales, José. "Grandiosidad del De-- recho Mexicano del Trabajo, Tesis 1969".

nos enseña la "Grandiosidad del Derecho del Trabajo".

Para concluir agreguemos solamente que, el régimen jurídico de los trabajadores del Sector-Paraestatal, con base en el apartado "A" del artículo 123, es muy superior al del resto de los trabajadores al servicio del Estado, y que, más aún si -- consideramos que, desde el punto de vista de la seguridad social, se encuentra incorporada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, debido a disposiciones expresas del legislador o a decretos debidos al C.-Presidente de la República, sin embargo insistimos, el Poder Ejecutivo insiste, de manera incomprensible, remitiendo la solución de los conflictos laborales de este Sector de Trabajadores al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y por lo tanto, -- queriendo regular dichas relaciones por el apartado "B" del artículo 123.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

PRIMERA. La determinación de lo que sea la Administración Pública se encuentra en plena discusión, no obstante nos adherimos a la definición del Dr. Serra Rojas, la cual se descompone en tres elementos, a saber: a) La estructura y organización del Poder Ejecutivo, b) La función que le compete al Poder Ejecutivo en virtud de la División de Poderes, y c) una finalidad que justifica su existencia, su estructura y organización y las funciones que le competen. En esta virtud la definición queda como sigue: "La Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un Patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del Poder Público que asegure el interés estatal y el de los particulares".

SEGUNDA. Entendemos por Servicio Público, en el sentido del Dr. Trueba Urbina; a la "actividad directa del Estado o confiada por éste a los particulares para satisfacer necesidades colectivas o de interés general, sin distinción de personas o clases

que componen la comunidad".

TERCERA. El Poder Ejecutivo es solamente una parte del Gobierno del Estado (Poder Público), el cual se encuentra depositado en una persona que se llama Presidente de la República.

CUARTA. El Poder Ejecutivo se integra por los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado a cuyo cargo está la Administración Central y, por Directores, Gerentes, etc. de la Administración Descentralizada.

QUINTA. Los Organismos Descentralizados son personas morales de Derecho Público creadas por el Estado a través del Poder Legislativo; sin embargo, existe la costumbre anticonstitucional de crearlos por el Ejecutivo a través de Decretos Administrativos.

SEXTA. La creación administrativa de Organismos del Sector Paraestatal es un vicio que conlleva una propensión grave al despotismo y que debe ser corregida.

SEPTIMA. La única forma de Descentralización que existe es la denominada como "por Servicio", no así las llamadas por colaboración y por Región. La primera es una actividad de particulares que no buscan la realización de una función o Servicio Público, sino la satisfacción de sus necesidades y la protección de sus intereses sectoriales. La segunda es solamente una descentralización política pero no administrativa.

OCTAVA. El régimen Jurídico Laboral del Sector Paraestatal ha planteado el problema de determinar cuál es el apartado del artículo 123 que rige las relaciones de este Sector con sus trabajadores.

NOVENA. Los argumentos en favor del apartado "B" nos parecen insosteniblemente, pues parten de una interpretación que, no siendo absurda y, por el contrario, científicamente cierta, no obstante contratarían una disposición expresa de la Constitución, que es el apartado "A" en su fracción XXXI.

DECIMA. Es aplicable el apartado "A" del artículo 123 Constitucional por las siguientes razones:

- 1.- En toda la Constitución Únicamente - se hace referencia a la descentralización en la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123, y eso con motivo de la determinación de que - sean las autoridades Federales del Trabajo las que decidan los conflictos surgidos con motivo de las relaciones laborales entre el Sector Descentralizado y sus trabajadores, y
- 2.- La empresa del Estado y dentro de ellas los Organismos Descentralizados, realizan actividades de empresa privada con excepción de las instituciones de asistencia y de enseñanza superior, pero que son, por otro lado, auténticos servicios públicos, lo que produce que obtengan recursos igual que una empresa privada; la diferencia existente es que, el destino de esos fondos es el incremento de servicios públicos y sociales.

DECIMA PRIMERA. En esta virtud, por las dos razones expuestas, es que las relaciones laborales entre el Sector Paraestatal, y sus Servidores deben ser reguladas por el apartado "A" del artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo, independien

temente que en lo relativo a la Seguridad Social se encuentren, bien por disposición expresa de la Ley que cree a dichos organismos o por el Decreto Administrativo del Presidente de la República que, aunque inconstitucionalmente los crea también, establezca que se incorporen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

DECIMA SEGUNDA. Es aplicable, para comprender mejor este problema de elección entre un apartado y otro del artículo 123, la Teoría del Dr. Trueba Urbina, la que nos envía al sentido de la conclusión precedente.

## B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO MIGUEL: Teoría General del Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México 1973.
- BODENHEIMER, EDGAR: Teoría del Derecho. Fondo de Cultura Económica, México 1965.
- BONHARD, R.: Precis de Droit Administratif, París 1935.
- BURGOA, IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1973.
- BUSTAMANTE, EDUARDO: El Patrimonio del Estado en la Revista Patrimonio, No. 1, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, México 1960.
- CARRE DE MALBERG: Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México 1948.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL --  
 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- DAVALOS MORALES JOSE: Grandiosidad del Dere-  
cho Mexicano del Trabajo,  
México 1969.
- DUGUIT, LEON: Traite de Droit Constitu-  
cional, Tercera Edición, -  
París. 1928.
- FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo, -  
Editorial Porrúa, México-  
1960.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO: Derecho de  
las Obligaciones, Editorial  
Cajica, Puebla 1961.
- HELLER, HERMAN: Teoría del Estado, Fondo -  
de Cultura Económica, Mé-  
xico 1961.
- KELSEN, HANS: Teoría General del Estado,  
Editora Nacional México -  
1972.
- KELSEN, HANS: Teoría Pura del Derecho.  
EUDEVA, Buenos Aires -  
1960.

LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONESLEY DE INSPECCION DE CONTRATOS Y OBRAS PUBLICAS

LEY PARA EL CONTROL. Por parte del Gobierno -  
Federal de Organismos --  
Descentralizados y Empre  
sas de Participación Esta-  
tal.

PRECIADO HERNANDEZ RAFAEL: Lecciones de Fi  
losofía del Derecho. Editó  
 rial JUS, México 1972.

RABASA, EMILIO O. Y  
 CABALLERO GLORIA: Mexicano: ésta es tu cons  
titución. Cámara de Dipu-  
 tados, México 1968.

REYNOSO, LUIS: La Teoría Pura del Dere-  
cho de Hans Kelsen, publi  
 cación de DUC IN ALTOM,  
 México 1960.

SERRA ROJAS, ANDRES: Derecho Administrativo,  
 Ts. I y II, Imprenta Gal-  
 ve, S.A., México 1972.

SERRA ROJAS, ANDRES: Teoría General del Esta-  
do, Editorial Porrúa, Mé-  
 xico 1964.

TAMAYO SALMORAN, ROLANDO: El Principio de Imputación como Categoría de la Etica, Revista - Messis, México 1972.

TERAN MATA JUAN MANUEL: Apuntes de su clase de Filosofía del Derecho, 1971.

TRUEBA URBINA, ALBERTO: Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa, México 1973.

TRUEBA URBINA, ALBERTO: Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México 1970.