



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

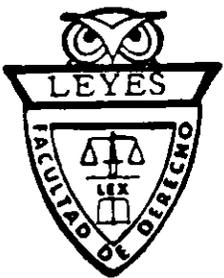
SITUACION JURIDICO LABORAL DEL TRABAJADOR DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS E INDUSTRIA DE PARTICIPACION ESTATAL

290281

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: ALEJANDRO CASTAÑEDA CARDENAS

ASESOR DE TESIS: LIC. ROGELIO TORRES DAVILA



CIUDAD UNIVERSITARIA

DICIEMBRE DE 2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A MIS PADRES Y HERMANOS POR SU CONTINUO APOYO Y ALIENTO EN EL DESARROLLO DE TODO ESTE LARGO CAMINO.

A MARTHA PATRICIA RUIZ HERNÁNDEZ EN CUMPLIMIENTO DE UNA PROMESA.

A FRANCISCO Y RICARDO MIS MEJORES AMIGOS POR SU ALIENTO EN MOMENTOS DIFÍCILES Y SU INCONDICIONAL AMISTAD.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y LA FACULTAD DE DERECHO POR HABERME PROPORCIONADO LA INSTRUCCIÓN PROFESIONAL Y PERMITIRME HOY, CULMINAR CON ÉSTA.

# SITUACIÓN JURÍDICO LABORAL DEL TRABAJADOR DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS E INDUSTRIA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

## ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
- ÍNDICE.	
- INTRODUCCIÓN	

### CAPÍTULO I CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.- Conceptos generales .....	5
1.1 Concepto de trabajador.....	5
1.2 Concepto de patrón.....	10
1.3 Concepto de empresa.....	13
1.4 Servidor público y su relación con trabajador y patrón.....	16
1.5 Trabajador de la Administración Pública.....	19
1.6 Organización administrativa paraestatal.....	21
1.6.1 Organismo descentralizado.....	25
1.6.2 Industria de participación estatal.....	28
1.7 Responsabilidad.....	30
1.7.1 Administrativa.....	31
1.7.2 Laboral.....	33

### CAPÍTULO II ANTECEDENTES

2.- Antecedentes históricos y legislativos.....	34
2.1 Históricos.....	35
2.1.1 De la Constitución de 1857 a la Revolución.....	36
2.1.2 De la Revolución a los años sesenta.....	40
2.1.3 Desarrollo y crecimiento del sector paraestatal hasta nuestros días.....	49
2.1.4 Influencia en el mundo.....	56
2.2 Legislativos.....	57
2.2.1 Artículo 123 constitucional.....	58
2.2.2 Legislación sobre servidores públicos.....	67

**CAPÍTULO III  
CONTEXTO JURÍDICO**

3.- Contexto jurídico actual.....	78
3.1 Fundamento constitucional.....	79
3.1.1 Trabajador al servicio del Estado, organismo descentralizado y empresa de participación estatal.....	81
3.2 Leyes federales.....	89
3.2.1 Ley Federal del Trabajo.....	90
3.2.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	93
3.2.3 Organismo descentralizado e industria de participación estatal (Ley Federal de Entidades Paraestatales).....	96
3.2.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	104
3.3 Atribuciones de las Secretarías de Estado en la aplicación de sanciones administrativas.....	108
3.3.1 SECODAM.....	117
3.3.2 Secretaria coordinadora del área.....	122
3.3.3 El caso de la SE. en el área extractiva y de energía.....	125

**CAPÍTULO IV  
PROPUESTA PARA LA INCLUSIÓN EXPRESA DE LOS TRABAJADORES  
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESA DE PARTICIPACIÓN  
ESTATAL EN EL ARTÍCULO 123 APARTADO "A"**

4.- Propuesta de inclusión.....	127
4.1) Análisis jurídico y marco laboral de los organismos descentralizados, industria de participación estatal y los trabajadores que los integran.....	129
4.1.1) Situación jurídica del organismo descentralizado e industria de participación estatal.....	130
4.1.2) Trabajador de los organismos descentralizados.....	144
4.2) Problemática que se presenta.....	152
4.2.1) Conflicto constitucional.....	153
4.2.2) Conflicto de leyes secundarias.....	158
4.2.3) La Secretaría Administrativa en la aplicación de sanciones.....	162
4.3) Creación y regulación de las normas jurídicas aplicables al particular.....	168
4.3.1) Alcances de la legislación en este caso.....	169
4.3.2) Estructura de nuestra propuesta y su ubicación dentro del apartado "A" del artículo 123 constitucional.....	175
CONCLUSIONES.....	178
BIBLIOGRAFÍA.....	181

## INTRODUCCION.

El Derecho del Trabajo se encuentra regido por el artículo 123 constitucional en las dos vertientes que éste contiene, nos referimos a los dos apartados en los que se divide el mencionado precepto y que regulan las relaciones de trabajo que se dan entre los trabajadores en general, es decir todo contrato ordinario de trabajo y las que se refieren a los trabajadores al servicio del Estado en sus ramas centralizada y paraestatal.

De los apartados mencionados anteriormente emanan dos leyes reglamentarias, del apartado "A" se deriva la Ley Federal del Trabajo y en el caso del "B" es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que se refiere a toda la planta laboral del Estado en las dos ramas que ya se mencionaron con anterioridad, los trabajadores al servicio del Estado están regulados por esta legislación específica que se encarga de estos casos en particular.

En el contenido de algunas leyes de carácter federal y aún en la misma Constitución algunos trabajadores que no están sujetos a lo establecido en el apartado "B". están siendo considerados como servidores públicos, esto en contravención directa con su calidad de trabajadores ordinarios que se sustenta en la fracción XXXI del artículo 123 apartado "A", que los hace sujetos a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Nos referimos a los trabajadores de los organismos descentralizados y de la industria de participación estatal, a quienes el título constitucional que se refiere a los servidores públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dan otra característica distinta a la que en realidad poseen.

El artículo 108 de la Constitución señala quienes son los sujetos que deben considerarse como servidores públicos, para determinar en su caso las responsabilidades en que éstos pudieran incurrir, el citado artículo menciona que entre los servidores públicos se encuentran los trabajadores de los Poderes de la Unión y el Distrito Federal, haciendo referencia a los del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; y en general cualquier persona que desarrolle un

empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, este artículo constitucional pone de manifiesto que serán considerados como servidores públicos aquellos que reúnan la característica de tener algún empleo cargo o comisión dentro de la Administración Pública, sin establecer diferencia alguna entre la centralizada y paraestatal. lo que puede interpretarse como que los trabajadores de las empresas de participación estatal y organismos descentralizados también pertenecen a la categoría mencionada en el artículo.

Además de esta disposición, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos también les da este carácter, ya que en su artículo segundo menciona que además de los mencionados por el artículo 108 de la Constitución, serán considerados como servidores públicos todos los sujetos que manejen o apliquen recursos económicos de carácter federal. Esta disposición pone de manifiesto que se está dando otro carácter a los trabajadores de estas entidades, sólo por la circunstancia de que son parte la Administración Pública, dejando a un lado el hecho de que las únicas disposiciones vigentes y válidas son las contenidas en la Ley Federal del Trabajo, aunque se debe aclarar que esta ley es omisa en cuanto a la situación laboral en específico de los trabajadores de los organismos descentralizados y de la industria de participación estatal.

Cuando se presenta esta particularidad, se dan confusiones que originan la aplicación de una legislación que no corresponde al caso de estos trabajadores. esto se presenta cuando uno de los trabajadores objeto de este trabajo incurre en una responsabilidad de carácter administrativo de las que son sancionadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se hace acreedor a una sanción que en el caso de la legislación citada puede incluir la destitución del puesto o la suspensión.

Es obvio que las sanciones que se mencionan anteriormente recaen de manera directa sobre el empleo del trabajador, por lo que para poder aplicar una de éstas, se deberá estar a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en materia de aplicación de sanciones, de lo contrario

el trabajador hace valer esta situación ante el órgano jurisdiccional correspondiente, ejercitando su derecho a que se le sancione mediante las disposiciones aplicables a su caso particular que es el de trabajadores incluidos en el apartado "A" del artículo 123 constitucional y como consecuencia lógica obtiene una resolución que le sea favorable, pues no se puede ser sujeto a dos leyes y en este caso no se estipula en ningún cuerpo legislativo la manera de proceder en estos casos.

Lo que se trata de combatir es el carácter laboral de la sanción que se le impone al trabajador de los organismos de la Administración Pública que se analizan, cuando incurre en una responsabilidad de carácter administrativo, que no merezca en la legislación aplicable una sanción del tipo de la suspensión o destitución del empleo o cargo. Se busca que sea únicamente la Ley Federal del Trabajo la encargada de proporcionar las disposiciones aplicables al sancionar una conducta.

Para lograr el efecto descrito con anterioridad se pretende que estos trabajadores sean mencionados de manera expresa en el apartado "A" del artículo 123 constitucional, esto sin perjuicio a lo mencionado en la fracción XXXI donde nos dice únicamente que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a los Estados y en los casos mencionados en dicha fracción a las autoridades federales, sin embargo esto se refiere a la competencia ya sea local o federal según sea el caso, nosotros proponemos que a estos trabajadores se les mencione de manera expresa en el mencionado apartado del artículo 123 constitucional y con esto se incluyan sin lugar a confusiones en la ley reglamentaria de este artículo minimizando en todo lo que sea posible el efecto de la laguna que tiene la ley Federal del Trabajo, ya que ésta es omisa en cuanto a estos trabajadores.

Con nuestra propuesta se pretende que se mencione de manera concreta a la planta laboral de las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados y así tenerlos sin lugar a dudas o confusiones como miembros de los trabajadores que se mencionan en el apartado "A", por consecuencia sujetos sólo a la Ley Federal del Trabajo y a ningún ordenamiento administrativo.

De esta manera en el capítulo uno se dan los conceptos fundamentales y básicos referentes al particular como lo son el de patrón, trabajador, empresa, organismo descentralizado y empresa de participación estatal, los trabajadores de estas entidades y el concepto de responsabilidad en las vertientes administrativa y laboral.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes históricos y legislativos del tema que se está tratando, en los primeros desde la Constitución de 1857 pasando por la Revolución y hasta la época actual con la influencia que tiene nuestro objeto de estudio en el mundo, en lo que se refiere a los antecedentes legislativos pasamos por las modificaciones que ha tenido el artículo 123 y las legislaciones en materia de responsabilidades de servidores públicos a través del tiempo.

En el capítulo tercero se da el contexto jurídico en el que se asienta nuestro objeto de estudio, esto es todo lo relativo a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tanto en el ámbito constitucional y de leyes federales, las leyes reglamentarias de ambos apartados del artículo 123, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las atribuciones de las Secretarías de Estado en la aplicación de sanciones, donde se hace una breve relación de sus atribuciones en general.

Por último en el capítulo cuarto se va directamente a la propuesta para la inclusión en el artículo 123, en su apartado "A" y de manera expresa, de los trabajadores de los organismos descentralizados e industria de participación estatal, haciendo notar la concepción de estos trabajadores, el conflicto constitucional y de leyes federales que se da sobre el particular, el papel de una entidad administrativa en la aplicación de sanciones que revistan carácter laboral, los alcances de la legislación actual y por último nuestra propuesta con la que pensamos se establecerá mas allá de cualquier duda que los trabajadores de la industria de participación estatal y de algunos organismos descentralizados son de competencia exclusiva de las disposiciones laborales contenidas en el apartado "A", y por consecuencia de la Ley Federal del Trabajo.

# **CAPÍTULO I**

## **CONCEPTOS FUNDAMENTALES.**

Tanto en el Derecho del Trabajo como en el Derecho Administrativo existen conceptos básicos y nociones que van aparejadas del objeto de estudio de dichas ramas del Derecho, para nuestro tema de estudio es de vital importancia la total claridad de estas definiciones, sin pasar por alto los diversos significados que los diferentes autores les dan a estos conceptos.

Teniendo en cuenta la diversidad de opiniones y criterios sustentados por los distintos autores, sólo se hace mención de los que pensamos son los más representativos, así mismo, los conceptos manejados en este primer capítulo son también, a nuestro juicio exponentes más característicos del tema que se analiza, de esta manera pasamos por un concepto sencillo como lo es el de trabajador a estructuras más complejas como la responsabilidad, los organismos descentralizados y la industria pública o de participación estatal.

### **1.1 Concepto de trabajador.**

A toda persona que presta sus servicios y fuerza de trabajo a otra persona se le ha dado diversas denominaciones, tales como jornalero, obrero y otros, siendo el término más utilizado generalmente el de trabajador, que se traduce en el concepto con mayor uso cuando se habla de personas que prestan su servicios.

Se debe hacer mención en el hecho de sí se debe considerar a cualquier persona como trabajador por la simple particularidad de realizar una actividad, independientemente de que sea física o intelectual; respecto de esta consideración existe una diversidad de opiniones que contienen variaciones entre sí, entre las que se encuentran:

La opinión de Dávalos, quien manifiesta que el concepto de trabajador es genérico, pues es atribuido a todas las personas en apego a lo estipulado en la legislación, entregan su fuerza de trabajo a otra, sin admitir distinciones de ninguna clase.<sup>1</sup>

El mismo autor nos dice que el trabajo debe entenderse como " toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio." Citando la última parte del artículo octavo de la Ley Federal del Trabajo.

En efecto, de lo anterior se puede deducir que para poder considerar a cualquier persona como trabajador debe reunir todas las características señaladas por la ley, por lo que se debe excluir del concepto trabajador a todas aquellas personas que no reúnan las cualidades mencionadas por la norma jurídica. Para estar en posibilidades de saber a cuales personas se les pueden aplicar la denominación anterior debemos referirnos a la definición legal, la cual se encuentra en el artículo octavo de la mencionada ley que en su primera parte nos dice:

"Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."<sup>2</sup>

La definición legal es la más aceptada entre los autores mexicanos, el punto de discusión entre estos lo constituye únicamente el número de elementos que contiene este concepto que se encuentra incluido en la legislación laboral, es por esta razón que a continuación se mostrará el criterio que sostienen algunos de estos autores con respecto a los elementos del mismo.

Baltazar Cavazos, es uno de los autores que vierten su opinión en el sentido de aprobación por el concepto legal, como todos los autores del país tiene una marcada tendencia en la inclusión del elemento clave de la subordinación que resulta tan característico de la definición que proporciona nuestra legislación en materia de trabajo, de igual manera lo incluye en los elementos más importantes del propio concepto, aclarando la particularidad que debe tener, en el sentido de que el

---

<sup>1</sup> Cfr. DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I, Sexta edición, Porrúa, México, 1996. Pág. 90.

<sup>2</sup> Ley Federal del Trabajo, 72ª edición comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Porrúa, México, 1993. Pág. 26.

concepto recae sólo en personas físicas, para este tratadista los elementos que se desprenden de dicho concepto son dos y los desglosa de la siguiente manera:

- a) El trabajador siempre tiene que ser una persona física pues las personas morales nunca pueden ser trabajadores.
- b) La prestación de un trabajo personal subordinado.

Cavazos, entiende a la subordinación como un elemento de vital importancia y característico de la relación laboral, consiste en mandar y ser obedecido.<sup>3</sup>

Santos Azuela, por su parte se adhiere a la definición de la ley desglosándola en cuatro elementos:

- a) La prestación del servicio.
- b) La subordinación.
- c) La retribución.
- d) El trabajador debe ser persona física.<sup>4</sup>

Briceño, divide al concepto contenido en la ley en cuatro elementos que presenta a manera de pregunta y respuesta:

- a) El sujeto obligado: persona física.
- b) Objeto de la obligación: prestación de servicios.
- c) Naturaleza de la prestación: personal y subordinada.
- d) Sujeto beneficiado o favorecido: persona física o moral.<sup>5</sup>

En los casos tratados con anterioridad observamos el criterio que sostienen los tratadistas en materia laboral en México, como puede observarse en los autores cuyos conceptos reproducimos se encuentran semejanzas, es notable la similitud en ciertos aspectos que les son comunes como la subordinación y el hecho de que la actividad debe ser desarrollada por una persona física pues

---

<sup>3</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Octava edición. Trillas, México, 1994. Págs. 78-79.

<sup>4</sup> SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos de Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1994. Pág. 45.

<sup>5</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Harla, México, 1985. Págs. 137-138.

su criterio concuerda en que para que se considere a una persona como trabajador debe tener esta característica.

Néstor de Buen, se encuentra en acuerdo con la definición del artículo octavo de la ley laboral, aclarando que ésta se refiere únicamente a los trabajadores asalariados y el defecto que presenta consiste en que hace mención del calificativo de persona moral, mismo que puede ser sustituido por el más apropiado de persona jurídica.<sup>6</sup>

A diferencia de la aceptación que se muestra en los autores mexicanos por el concepto legal, en el caso de otros tratadistas del Derecho del Trabajo de nacionalidad extranjera, principalmente españoles, no manifiestan un acuerdo sobre un concepto de trabajador, cada uno por su parte trata de aportar el concepto más apropiado a su juicio, Capilla Bolaños, tiene dos definiciones del mismo, una de carácter económico y otra jurídica, la primera resulta demasiado amplia pues nos dice " se entiende por trabajador a toda persona que desarrolla una actividad productiva."<sup>7</sup>

Desde el punto de vista jurídico la noción de trabajador se reduce notablemente al encontrarse restringida por los límites que le marca la relación laboral conforme se regule de manera legal; en su concepto jurídico este tratadista mantiene los elementos que son característicos de las definiciones de trabajador aportando otros que son propios del autor, al mismo tiempo de la región a que pertenece.

El concepto de empleador o empresario está muy difundido y cuenta con más uso entre los estudiosos del Derecho del Trabajo de ese país, por lo que en las definiciones de los autores de esa nacionalidad encontraremos esta manera de referirse al patrón, con respecto a este concepto básico manifiesta:

---

<sup>6</sup> Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo; T. uno, octava edición, Porrúa, México, 1991, Pág. 488.

<sup>7</sup> CAPILLA BOLAÑOS, José Antonio, Curso Elemental de Derecho del Trabajo; Casa del Abogado, 1989, España, Pág. 82.

" Trabajadores son aquellas personas físicas que voluntariamente prestan sus servicios retribuidos por cuenta ajena, y dentro del ámbito de organización de la persona física o jurídica denominada empleador o empresario." <sup>8</sup>

En el concepto jurídico que proporciona el autor español existen similitudes con el que está contenido en la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, este autor omite el elemento clave de la subordinación que tan importante resulta en la definición que nuestra legislación proporciona.

Soto Cerbon, considera al trabajador y la empresa como un conjunto, donde la empresa es el patrón y de esta manera con ambos elementos se conforma la relación laboral, su conceptualización es muy sencilla y nos dice que trabajador es " la persona que voluntariamente aporta su trabajo, su voluntad esforzada de realizar un servicio en beneficio de un tercero." <sup>9</sup>

Este concepto carece de los elementos básicos que integran el concepto que nos proporciona la legislación, pues omite mencionar sobre la remuneración, la subordinación y sobre el carácter que debe tener la persona quien recibe el servicio, es decir, como persona física o jurídica según sea el caso.

El argentino, Jorge Rodríguez Manzini, menciona también dos conceptos, uno posee un carácter económico, el cual nos dice que trabajador es toda persona que realiza una actividad determinada con una finalidad productiva. Esta definición resulta de igual manera que la proporcionada por Capilla, demasiado amplia para la rama laboral, pues existen personas que desarrollan cierta actividad y no se les considera trabajadores según esta misma rama. Por lo que Rodríguez precisa, "trabajador es la persona física que libremente presta su trabajo personal bajo la dependencia de otra (empleador), por cuenta y riesgo de ésta última a cambio de una remuneración."<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> CAPILLA BOLANOS, José Antonio. Curso Elemental de Derecho del Trabajo. Casa del Abogado, 1989. España. Pág. 82.

<sup>9</sup> SOTO CERBON, Juan. Teoría General del Derecho del Trabajo, Trillas, México, 1992. Pág. 104.

<sup>10</sup> RODRIGUEZ MANZINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Astrea, Argentina, 1993. Pág. 40.

Este concepto es muy completo pues además de incluir los elementos del legal también incluye la remuneración; en nuestra opinión al igual que los tratadistas del país aceptamos el concepto legal como válido por la claridad con la que expresa los elementos que forman esta definición.

## 1.2 Concepto de patrón.

En la doctrina del Derecho del Trabajo se conoce a la persona a la que van dirigidos los servicios del trabajador con diferentes designaciones, tales como empleador, empresario, dador de empleo, pero el más aceptado es el de patrón o en su caso el de empresario por la actividad que realiza quien requiere de los servicios de trabajadores.

El concepto de patrón no reviste uniformidad de criterios en cuanto a su concepción, porque mientras algunos autores se manifiestan en favor del concepto legal, otros no lo aceptan por completo dando su propia definición. En la Ley Federal del Trabajo, en su artículo décimo, se da el significado de patrón como " la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores." <sup>11</sup>

No todos los autores se suman a este concepto legal, sólo algunos manifiestan aceptación por el mismo. Mario de la Cueva es uno de ellos, pero en su caso no aplica el calificativo de persona moral, cambiando éste por el de persona jurídica. <sup>12</sup>

Dávalos aunque menciona el concepto legal, lo objeta por considerarlo demasiado reducido, pues no se contemplan elementos como la subordinación y la retribución; de este concepto el autor lo desglosa en dos elementos que son:

El patrón puede ser una persona física o moral, y Es quien recibe los servicios del trabajador.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ley Federal Del Trabajo, Op. cit. Pág. 28.

<sup>12</sup> Cfr. DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. uno, 13ª edición, Porrúa, México, 1993 Pág. 159.

<sup>13</sup> DÁVALOS, José, Op. cit. Pág. 98.

Evidentemente el concepto legal no es muy amplio y aunque si es aceptado por diferentes autores nacionales, para algunos resulta insuficiente para tener con claridad el significado de patrón en su calidad de concepto y como parte integrante de la relación laboral. Lo consideran insuficiente para sustentar un criterio sólido, es por esta razón que en sus definiciones sobre el particular tratan de adicionar aquellos elementos que consideran de mayor trascendencia y que el concepto contenido en la legislación no contiene.

Entre los autores que tienen un concepto propio y que no están enteramente de acuerdo con la definición legal se encuentra Néstor de Buen, quien con respecto de la definición de patrón manifiesta: "patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, trabaja en su beneficio, mediante retribución." <sup>14</sup>

El concepto anterior aunque claro no pone de manifiesto las características que debe tener quien dirige la actividad de los terceros, es decir, que es omiso en cuanto a si puede ser persona física o jurídica; sobre el particular muchos autores han expresado su opinión en el sentido de que quien reciba la actividad de los trabajadores debe ser una persona jurídica, como evidentemente son una sociedad civil o mercantil, esta situación se da debido a que los autores consideran que se ofrece mayor seguridad jurídica y estabilidad en el empleo además de las diversas circunstancias inherentes a la relación de trabajo con las personas jurídicas que con las físicas.

Entre la doctrina extranjera en especial de América Latina y España, no es aceptado el término patrón, se utiliza con más frecuencia el de empresario o empleador, algunos consideran a la empresa como el patrón, como Capilla Bolaños quien considera al empleador en una doble vertiente, física y jurídica, la primera viéndolo como propietario y titular de los derechos de la empresa y la otra como la sociedad, ya sea civil o mercantil, <sup>15</sup> es obvio que el patrón como persona física es sobre quien recae la actividad que debe realizar el tercero trabajador, pero esta relación puede recaer en una persona jurídica y que se maneje a través de representantes legales pero con las mismas obligaciones.

---

<sup>14</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. cit. Pág. 501.

<sup>15</sup> Cfr. CAPILLA BOLAÑOS. José Antonio. Op. cit. Pág. 91.

Rodríguez Manzini, considera al empleador como una de las partes de la relación individual de trabajo definiéndolo como " la persona física o jurídica que organiza y dirige la prestación del servicio, aprovechando sus beneficios a cambio de una remuneración y asumiendo, al mismo tiempo los riesgos de la explotación. "<sup>16</sup>

El autor, hace notar que el factor de riesgo que sea común en la actividad desarrollada por los sujetos considerados como trabajadores, recae sobre quien es considerado patrón, independientemente de que éste sea una persona física o jurídica.

El concepto es muy completo, asumiendo casi todos los elementos de la relación de trabajo, difiere de los autores del país sólo en que no considera la subordinación como un elemento esencial y básico en dicha relación laboral, es por esta razón que en su definición de empleador no incluye esta característica.

Soto Cerbon, considera que el patrón y la empresa no tienen diferencia alguna. Para este autor la empresa se entiende como una persona jurídica sujeta a derechos y obligaciones, como lo está el patrón en su calidad de persona física. Concibe a éste como un tercero que recibe el beneficio del trabajo y de esa voluntariedad traducida en esfuerzo, que capta el que hacer de esa persona, lo hace intervenir en una organización que posee fines determinados y ostenta autoridad de mando sobre el mismo.<sup>17</sup>

En este concepto se hace patente la presencia del elemento subordinación, no así el de la remuneración y las características que reviste el empleador pues sólo se refiere a éste como un tercero a pesar de sustentar el criterio de dualidad sobre el patrón como empresa y persona física. En nuestra opinión el concepto legal es el más adecuado ya que expresa un criterio extendido entre los autores nacionales, uniéndonos al criterio sustentado por Mario de la Cueva y Néstor de Buen, pensamos que sólo debe cambiarse el calificativo de persona moral que aplica la legislación, por el

---

<sup>16</sup> RODRIGUEZ MANZINI, Jorge. Op cit. Pág. 40.

<sup>17</sup> Cfr. SOTO CERBON, Juan. Op cit. Pág. 104.

adecuado de persona jurídica, de esta manera se puede establecer una diferencia clara entre las personas que prestan su fuerza de trabajo a otros y que siempre son personas físicas, de las que reciben este desempeño de actividades y que frecuentemente revisten características de personas jurídicas, esto por particularidades precisas que tienen.

Es de mencionarse que la doctrina y práctica en otros países ha dado por establecer una similitud entre el patrón o empleador, como se le llama en algunas ocasiones y la empresa, que es en toda la extensión un claro ejemplo de persona jurídica. En lo tocante a nuestro país es la manera más aceptada para que el patrón sea representado, aunque la realidad nos marca una diferencia ya que en México existen muchas personas físicas que desempeñan el rol patronal.

### **1.3 Concepto de empresa**

La empresa es una de las partes esenciales de las relaciones de trabajo, ya que en determinado momento pueden ser consideradas como patrón, recayendo en las mismas, las obligaciones propias de éstos últimos; en nuestra legislación se encuentra un concepto de empresa que se ubica en el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, el texto dice: " Para los efectos de las normas del trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios. "<sup>18</sup>

En este artículo se encuentra la definición de establecimiento que es una parte integrante de la empresa como una agencia o sucursal de ésta, la empresa es una unidad superior que el establecimiento, aun cuando conserva cierta autonomía con relación a otros órganos de este mismo tipo y con la categoría de establecimientos. Entre los autores que están de acuerdo con la definición que proporciona la ley, se encuentra Dávalos. este autor hace la división entre empresa y

---

<sup>18</sup> Ley Federal del Trabajo. Op. cit. Pág. 30.

establecimiento como parte integrante de ésta última, al respecto manifiesta lo siguiente: "en la empresa hay dos tipos de elementos que son los esenciales y los accidentales, los primeros son los trabajadores, personas físicas y los patrones, personas físicas o morales, la empresa tiene el capital el cual se considera un elemento económico del que pueden ser titulares una o varias personas o ser patrimonio sin sujeto, la organización y dirección deben estar dirigidas a la realización del proceso de producción y distribución de bienes y servicios; los elementos accidentales son los que se presumen, como el domicilio y nombre comercial." <sup>19</sup>

Existen entre los estudiosos del Derecho del Trabajo concepciones distintas a la prevista en nuestra legislación, entre los autores nacionales que siguen esta corriente se encuentra Cavazos, que muestra una definición con elementos diferentes a la legal, incluyendo el calificativo de social a lo económico y la diversidad de intereses, es importante la introducción de la característica social en este concepto, textualmente su definición dice:

" Es un complejo jurídico, económico social donde existe pluralidad de intereses que, siendo en esencia opuestos, deben ser coordinados para obtener una productividad adecuada. " <sup>20</sup> .

En la definición, además de tener como parte de la empresa a un conjunto de intereses, les da a los mismos el carácter de opuestos, por lo que éstos siempre se encuentran en continua pugna, pese a lo anterior, siempre debe prevalecer el objetivo para el que fue creada la empresa, dirigir y controlar las divergencias, resultado de los continuos conflictos de intereses, para que la empresa se encuentre en posibilidades de cumplir la consecución del fin para el que fue creada.

Euquerio Guerrero, se distingue por ser un autor que está de acuerdo con los conceptos legales, pero en el caso de la empresa, aunque su concepto tiene parte de la definición proporcionada por la ley laboral, imprime su propio matiz a su concepto. Para él, " la empresa es la unidad económica de producción de bienes o servicios, la organización total del trabajo y del capital bajo una sola dirección y para la realización de un fin. " <sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> DÁVALOS, José. Op cit. Págs. 103, 104

<sup>20</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. Op cit. Pág. 82.

<sup>21</sup> Cfr. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo; Décima octava edición, Porrúa, México 1994 Pág. 42.

En este autor, es notable la intención de unificar las características económicas de la empresa con la situación laboral que deviene del cumplimiento del objeto de la misma. en la organización interna de cada empresa, que en la mayoría de los casos se trata de la producción y distribución de bienes y servicios.

En la doctrina extranjera existen concepciones distintas de la adoptada en México. Esto sucede porque la empresa y el patrón en la mayoría de las ocasiones son considerados un sinónimo. es decir, que no hay distinciones entre uno y otro. Esta circunstancia se da principalmente en América del Sur donde comúnmente no se hace distinción alguna sobre los dos conceptos. En Argentina como ejemplo, Jorge Rodríguez Manzini, nos dice que regularmente la actividad laboral que constituye el trabajo se presta en el ámbito de una empresa, misma que define como " una organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección con la finalidad de producir bienes o prestar servicios." <sup>22</sup>

El elemento personal en la anterior definición lo constituyen tanto los trabajadores como el empleador, y éste último ostenta la dirección de la actividad de los trabajadores, pero en muchos casos se le ha considerado como la empresa misma y no sólo una parte de ésta.

El término empresa originariamente se asocia con acción, hoy en día se definen con el concepto empresa muchas cosas conectadas todas con el significado original; es ante todo una actividad dirigida y organizada para la consecución de un fin, cuando esta actividad es desarrollada por un conjunto de personas. dos o más, se dice que hay una empresa laboral, no es de importancia la naturaleza de la actividad que desarrolla la empresa, pero puede tener trascendencia en el caso de que deba aplicarse algún régimen jurídico, en particular si la actividad desarrollada así lo requiere; en este caso se puede considerar como empresas laborales a un fabricante de vehículos, un club deportivo o una asociación de beneficencia, esto mientras se dé la condición de que utilicen

---

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ MANZINI, Jorge. Op. cit. Pág. 40.

servicios con remuneración de personas físicas para la consecución de los fines para los que haya sido creada la empresa.

La actividad laboral debe estar organizada, es decir, un orden en el que deben de colocarse las personas que desarrollan las actividades propias de la empresa como una unidad de producción de bienes y servicios. La empresa se toma como una organización creada con sujetos y en algunos casos con los medios que en la generalidad constituyen las columnas en las que se apoyan los recursos materiales pertenecientes a la organización de la actividad que realice la empresa.

García Fernández denomina a la empresa como "aquella persona física o jurídica que contrata los servicios de otras para la realización de una actividad."<sup>23</sup>

Nos dice que es más adecuado referirse a las personas de su concepto como empresarios, de manera que cuando se habla de empresa se hace referencia indistintamente a una actividad, una organización o a determinadas personas.

Nuestra opinión sobre el concepto de empresa se inclina en el sentido que menciona la legislación, nosotros consideramos que si bien la empresa y patrón son conceptos que están extremadamente relacionados y son semejantes, existen diferencias, por lo que nuestra consideración se pronuncia en el sentido de que la empresa es una persona jurídica, esto independientemente de que el mencionado concepto se relacione con el de patrón.

#### **1.4 Servidor público y su relación con trabajador y patrón.**

Cuando se habla de función pública se asocia al régimen jurídico aplicable a las personas que prestan sus servicios para la Administración Pública, para los fines de esta legislación, el Estado crea una organización y distribuye competencias entre sus órganos. Esta organización se encuentra

---

<sup>23</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, Manuel. Manual de Derecho del Trabajo, Ariel, España, 1990 Pág. 24.

respaldada por personas físicas que toman el papel de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad con la finalidad de atender a las necesidades del Estado, esto a cambio de determinadas prestaciones, como lo es el caso de la remuneración económica y otras que son inherentes a las relaciones de trabajo en general.

La Administración Pública en su calidad de persona jurídica necesita para poder actuar un soporte físico, consistente en los sujetos que laboran para dicha administración, aquí se da la relación de trabajo entre las personas que prestan sus servicios para el Estado en cualquier variación de la administración y ésta misma.

Haciendo una analogía con las relaciones laborales de carácter particular, se puede considerar al Estado como patrón, a través de todos los órganos que forman la Administración Pública y como trabajadores a todas las personas que laboran en la administración. Salvo los casos expresos que la ley señala, los trabajadores de órganos de la Administración Pública Federal, en concreto de las entidades paraestatales, son regulados al igual que una relación de trabajo ordinaria, pues son aplicables las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

En cambio para el caso de empleados y funcionarios públicos que no se encuentren contemplados en el apartado "A" del artículo 123 de nuestra Constitución, son regulados por un ordenamiento jurídico diferente y que es aplicable a los trabajadores al servicio del Estado mismos que se encuentran especificados de manera precisa en el citado precepto constitucional en su apartado "B".

Los mencionados en dicho apartado del artículo 123 constitucional, son regulados según las disposiciones de la ley burocrática, reglamentaria del apartado " B " o Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éstos son los llamados servidores públicos.

El artículo 108 constitucional nos dice quienes deben considerarse como servidores públicos, este precepto dispone:

" Para los efectos de las responsabilidades a que alude este titulo se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."<sup>24</sup>

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se señala que además de los mencionados en el artículo 108 de la Constitución también se considera como servidores públicos y sujetos de esa ley, a las personas que manejen o apliquen recursos económicos de carácter federal. Estos sujetos son los que la legislación les da el título de servidores públicos, independientemente del ordenamiento aplicable para las relaciones laborales.

" Delgadillo nos dice que independientemente del enfoque laboral expuesto, también prevé el Derecho Mexicano la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores con un enfoque distinto del laboral y burocrático. Atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, sujetándolo al código de conducta establecido en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."<sup>25</sup>

El hecho de prestar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado le da la calidad a un sujeto de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o la designación de cualquier naturaleza;

Se debe precisar hasta que punto debe considerarse que cualquier participación, de diversos tipos, en el ejercicio de la función pública debe ser responsable el empleado; o si es conveniente dirigir la

---

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112ª edición. Porrúa, México, 1996, Pág. 96.

<sup>25</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo, primer curso, 2ª edición. Porrúa, México, 1997. Págs. 185-186.

responsabilidad administrativa, sólo a los funcionarios que son los que tienen la facultad de decidir y ejercer el poder del Estado.

El mismo autor nos dice que el servidor público, tomando en consideración el artículo 108 constitucional, "es toda persona que presta sus servicios al Estado y para el Derecho Administrativo se refiere solamente a las que pertenecen a los organismos e instituciones que integran la Administración Pública Federal."<sup>26</sup>

### **1.5 Trabajador de la Administración Pública.**

Ya se ha analizado con anterioridad el contenido del artículo 108 de la Constitución, con respecto a quienes se consideran servidores públicos. Teniendo en cuenta dicho precepto legal podemos decir que los sujetos mencionados en el artículo pueden también considerarse como trabajadores de la Administración Pública o al servicio del Estado, desde los titulares de los órganos administrativos hasta los funcionarios o empleados públicos. Se establece de esta manera una diferencia entre éstos y el resto de la planta laboral de las entidades paraestatales que aunque prestan sus servicios en estructuras de dicha administración no se rigen por las disposiciones aplicables a la misma.

Como se ha mencionado, el Estado para poder atender sus necesidades y cumplir con sus objetivos internos y externos, necesitan de un apoyo que es brindado por personas físicas que prestan servicios para este último a través de todos los organismos que forman la Administración Pública.

El Estado es una persona jurídica que a través de la Administración Pública se desenvuelve con la acción continua y permanente de miles de personas que ocupan las distintas categorías, que anualmente menciona el presupuesto de la Federación y del Distrito Federal y los demás órganos administrativos encargados de llevar a cabo los objetivos de éste mismo. Dentro de estas personas

---

<sup>26</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa, México, 1997. Pág. 146

en las que se auxilia el Estado para cumplir con dichos objetivos, se puede diferenciar entre los llamados funcionarios que son los que jerárquicamente se encuentran por encima de los empleados. La diferencia fundamental entre éstos, es que los primeros tienen un poder de decisión, mismo que les proporciona el Estado para el cumplimiento de sus tareas, al respecto Serra Rojas menciona:

"El Derecho Administrativo, distingue con precisión, al funcionario público del empleado; el primero es el que actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la administración con los administrados, expresando ante estos, la voluntad de aquel; el segundo es el que prestando servicios en la administración, no actúa en la delegación y la hace solamente en las relaciones internas de la misma administración." <sup>27</sup>

Delgadillo nos menciona que el Estado emplea a un gran número de personas que necesita no sólo en la administración pública sino en los órganos de los poderes Legislativo y Judicial; su característica en común es que son sujetos a régimen particular de empleados o funcionarios públicos, excluyendo a los que prestan sus servicios al Estado de manera incidental o eventual, como las actividades electorales o censales o cumplimiento de mandatos legales impuestos como cargas públicas, como el servicio militar o la retención de impuestos; se inclina por usar de manera indistinta empleado y funcionario público, para identificar a los trabajadores que de una manera permanente y regular mantienen una relación de servicios con el Estado.

Los trabajadores al servicio del Estado deben tener ciertas características que son:

"La incorporación que es el acto mediante el cual una persona física es asimilada al órgano público, con lo que pasa a formar parte de dicho órgano, la regularidad de la relación que se presenta cuando los funcionarios se incorporan a la administración pública con una idea de permanencia y como una ocupación habitual, la retribución se da cuando al funcionario se le remunera según lo

---

<sup>27</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, T. Primero, 18ª edición, Porrúa, México, 1997, Pág. 391.

previsto en el presupuesto de egresos correspondiente, por último el sometimiento al Derecho Administrativo, la regularización de la actividad del elemento subjetivo del órgano que se trate independientemente de la regulación laboral y condiciones particulares, es materia de Derecho Administrativo.<sup>28</sup>

Como puede observarse, el autor manifiesta las que a su juicio deben ser las características más representativas que deben tener los sujetos a relaciones laborales con el Estado, poniendo en primer plano al Derecho Administrativo como elemento determinante de dichas relaciones, haciendo notar que estas personas deben tener un sometimiento expreso a dicha rama del Derecho.

## **1.6 Organización administrativa paraestatal.**

En nuestra legislación se encuentran contempladas dos formas de organización administrativa que son la centralizada y la paraestatal, ésta última reviste independencia de la centralizada donde las instituciones están directamente bajo una esfera de poder, frecuentemente el Ejecutivo, en el caso de la paraestatal, los órganos e instituciones que la conforman no están bajo el poder y mando directo de la administración centralizada, sino separada de la misma, donde sus elementos integrantes guardan autonomía económica, técnica y de decisión, ya que está dirigida a actividades que por su naturaleza no pueden estar sometidas a un control tan riguroso como en los órganos centralizados.

En la Constitución concretamente el artículo 90 nos dice la forma de la Administración Pública Federal, el precepto dispone;

---

<sup>28</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, segunda edición, INAP, México, 1992, Págs. 45 a 48

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación y de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."<sup>29</sup>

Este artículo constitucional nos dice que la intervención del Ejecutivo, tanto por su titular como por sus Secretarías, se sujetará a lo que se estipule en leyes especiales, creadas para esos casos en particular.

Delgadillo nos dice que en términos del artículo 90 constitucional, la Administración Pública se divide en centralizada y paraestatal la cual está integrada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, seguros y fianzas y los fideicomisos públicos, la administración paraestatal no forma parte de la centralizada, porque tiene funcionamiento y estructura propios por medio de órganos denominados entidades, por medio de las cuales le es posible cumplir con los objetivos planteados por cierta necesidad en especial.

La organización paraestatal ha tenido la necesidad de crear organismos que realicen actividades que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño si resulta de interés público, o en el caso de que se trate de actividades estratégicas exclusivas del Estado, requieren de una autonomía técnica, financiera o administrativa y jurídica, esto con el fin de mejorar y facilitar las funciones que desarrolla el organismo o empresa para que cumplan con los objetivos para los que son creados. De esta manera la Administración Pública ha creado diversos organismos en los que son necesarios conocimientos que son distintos a las tareas cotidianas que realiza la función pública, con miras a prestar servicios frecuentemente de carácter social o de interés nacional y que revisten particularidades específicas para su prestación.

---

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. Pág. 78.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, " la Administración Pública paraestatal es la forma de organización administrativa que, conforme a la ley, se establece conjuntamente con la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas y de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado." <sup>30</sup>

Partiendo de las consideraciones que hace Delgadillo sobre lo que es el fenómeno paraestatal, consideramos que esta rama del Derecho Administrativo se ha desarrollado a la par que la misma Administración Pública, esto como una necesidad del Estado para intervenir en ciertos procesos que escapan al ámbito de las actividades que el gobierno realiza, éstas, sin embargo, revisten enorme importancia estratégica, dado la importancia de los procesos frecuentemente económicos en los que la rama paraestatal interviene, por eso el Estado creó en un tiempo toda una estructura en torno a todas las actividades de importancia en la que el mismo tenía intereses, ya sea económicos o la necesidad de intervención con fines sociales, en lo que se refiere a la creación de empresas con miras a promover el empleo, o simplemente por que ciertos recursos tengan una importancia que para el gobierno sea de prioridad como es el caso del petróleo y sus derivados o el suministro de energía eléctrica, misma que en la actualidad pasa por un proceso para llegar a la inversión privada.

Para lograr sus fines, el Estado necesita de una especialización que adquirió mediante la creación de la rama paraestatal. Estos conocimientos son sobre cuestiones específicas diferentes de las que habitualmente realiza, por lo que la rama paraestatal está dotada con personal que conoce y está familiarizado con el tipo de actividad en la que se tenga que intervenir. Es importante aclarar que esta rama tiende a reducirse en la actualidad, puesto que fenómenos de tipo económico han provocado que el Estado no intervenga de manera tan intensa en ciertas actividades.

---

<sup>30</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. cit. Porrúa. Págs. 125-126.

Serra Rojas, se encuentra de acuerdo con lo que expone la Constitución, para él la organización administrativa paraestatal, es también una rama independiente de la administración centralizada nos dice que la Administración Pública Paraestatal " esta integrada por el conjunto de instituciones, organismos, empresas de economía mixta, patrimonios públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado y Departamentos Administrativos, sin formar parte de la administración centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella, y dividida en sectores para tal efecto." <sup>31</sup>

Nuestra posición sobre la rama paraestatal, es que se trata de una forma del Estado para atender necesidades básicas y recursos estratégicos que no podría atender por medio del sistema administrativo centralizado. Dotando a la primera de toda clase de autonomía para facilitar la consecución de los fines de la misma, esto con las particularidades que ya se han explicado con anterioridad y sin perder de vista la situación de la Administración Pública hoy en día.

Es decir, la disminución de alguna manera un poco drástica que del sector paraestatal se ha dado en los últimos periodos de gobierno, esto como consecuencia de un crecimiento excesivo del mismo, lo que provocó que comenzará a convertirse en una carga para el Estado por los recursos que tenía que erogar para poder mantenerlo en funcionamiento. Pronto estos recursos se tradujeron en grandes pérdidas. dado la diversidad de intereses que poseía el Estado en las más distintas ramas, donde no siempre se contaba con el personal idóneo como en teoría debía haber ocurrido. La especialización no se logró al máximo y esta situación principió con la debacle de este sector, de cualquier manera los intereses que el gobierno conserva son de vital importancia aún cuando el proceso de privatización se extienda día con día, no se tiene idea si el mismo absorberá las áreas que se consideran estratégicas y de prioridad para el Estado, pero la tendencia extensiva del mismo hace suponer que seguirá, hoy en día son contadas las empresas que el gobierno conserva, las que aun tiene son con características de grandes emporios industriales como lo es PEMEX.

---

<sup>31</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit. Pág. 729.

### 1.6.1 Organismo descentralizado.

Para poder penetrar en la estructura de estos organismos, primero se analizará la descentralización administrativa que es la rama de la Administración Pública que directamente interviene en su creación y funcionamiento.

Báez Martínez define a la administración descentralizada como "atribuir el cometido de ciertas actividades administrativas a organismos que guardan con la administración central una relación no jerárquica."<sup>32</sup> Su base legal se encuentra en el artículo 124 constitucional y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Existen tres modos de descentralización administrativa; por región, por servicio y por colaboración. La de servicio es la que se encuadra al objeto de este trabajo, el mismo autor nos dice que "es el medio o forma que a partir del Derecho Administrativo tiene el Estado para satisfacer necesidades de orden general, las cuales requieren procesos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial."<sup>33</sup>

La descentralización por servicio tiene los siguientes elementos:

- Existencia de un servicio público de carácter técnico.
- Un estatuto legal para funcionarios del servicio.
- Participación de funcionarios técnicos en la impartición de dicho servicio.
- Control de gobierno mediante la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.
- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

---

<sup>32</sup> BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo, Trillas, México, 1990. Págs. 87-89

<sup>33</sup> *Ibidem*.

Estas son las particularidades que son mencionadas como elementos característicos de un organismo descentralizado, en el cual interviene un servicio de carácter técnico para el que resultan necesarios conocimientos específicos sobre la actividad a desarrollar.

Las ventajas que crean los organismos descentralizados son variadas, las más comunes son: se entrega el servicio técnico a quien tiene la preparación adecuada, tiene cierta autonomía, crea un patrimonio especial a favor del órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, de esta manera se atrae la inversión de los particulares. Como órgano descentralizado, puede llegar a financiarse con sus propios recursos.

Anteriormente el control de los organismos descentralizados, se rigió por la Ley para el Control, por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esta misma ley mencionaba que: "son organismos descentralizados los creados por el Congreso Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los requisitos siguientes:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

II.- Que su objeto o fin sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedades de la nación, la investigación científica y tecnológica o obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social ". estos eran los requisitos que contenía esta ley para que se pudiera considerar un organismo descentralizado como tal, pues fuera de éstas no había restricciones de forma o estructurales.

Actualmente la situación de los organismos descentralizados está descrita en el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que derogó a la Ley de Control por Parte.

La legislación vigente nos dice que son organismos descentralizados, las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

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

La concepción para crear los organismos descentralizados, radica en atender la necesidad práctica de un servicio público, con personal que esté capacitado para ello, con una independencia económica para hacer flexible la atención de las necesidades financieras del servicio y que esté liberada de la autoridad centralizada, nuestra legislación señala como indispensable, que el objeto de creación sean actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, las primeras son; acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; y los prioritarios son aquellos tendientes a satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares en los términos de la ley.

Los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, así como también por el Presidente de la República a través de decretos administrativos, el instrumento de creación contiene nombre, domicilio y objeto; patrimonio. los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran y sus facultades, el régimen laboral de sus trabajadores y la forma y términos para su liquidación y extinción; además de las características anteriores estos organismos cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio que se integra con un conjunto de bienes y derechos, así como las obligaciones a cargo del organismo, su personalidad es totalmente independiente de la del Estado.

## 1.6.2 Industria de participación estatal.

El Estado tiene una notable intervención en la economía, aun en la particular por considerar que ciertas actividades son de interés general, pues en los campos considerados como áreas estratégicas o prioritarias, ejerce la mayoría de las ocasiones un monopolio estatal. Existen otras actividades industriales donde el capital de Estado y el particular pueden estar juntos y cumplir con objetivos empresariales, ya sea de carácter privado o público.

Serra Rojas distingue en empresas públicas y privadas, mientras las últimas atienden fines de lucro e intereses particulares primordialmente, las empresas públicas se abocan más a un beneficio colectivo. El autor nos dice que las empresas públicas " son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica." <sup>34</sup>

También, menciona este autor a otro tipo de situaciones como son el accionariado estatal, donde el Estado puede ser dueño de un 50% o más de acciones de la empresa u órgano que se trate. La legislación sólo prevé la participación estatal mayoritaria, como en los casos de las sociedades nacionales de crédito y las instituciones de fianzas y seguros nacionales. Con la mayoría de acciones, el Estado tiene ciertas ventajas, como la facultad de nombrar a los miembros más importantes en el consejo u órgano de administración que se trate, o en su caso designación de director.

También en los casos en los que el Estado es poseedor de la mitad o más de las acciones de la empresa, se le considera como semi-pública. La situación es que el régimen jurídico no cambia por

---

<sup>34</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Pág. 834.

que el Estado aparezca como propietario hasta de la totalidad del patrimonio de la empresa. su carácter de empresa semi-pública, así como su régimen general de empresa privada se conservan. la empresa es semi-pública o privada según el caso de la aportación del Estado.

El Banco Interamericano de Desarrollo, distingue en dos grupos de empresas de participación estatal, las de mayoritaria y las de minoritaria. Las primeras son en las que el Estado es propietario de un 50% o más de las acciones. Casi todas han adoptado el régimen de sociedad anónima como forma de creación y organización, también son consideradas de participación mayoritaria cuando el gobierno nombra a la mayoría de los miembros del consejo de administración u órgano equivalente o designa al director o gerente, o se reserva facultades para vetar los acuerdos emitidos por el consejo de administración. Al adoptarse la forma de sociedad mercantil se rige por la ley de la materia.

"Las empresas de participación estatal minoritaria, son sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones nacionales de crédito o uno o más organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjuntamente o por separado. posean acciones o parte que represente 50 y hasta un 25% del capital social. Se rigen por la ley mercantil pero son supervisadas por un comisario del gobierno." <sup>35</sup>

Delgadillo nos da su punto de vista sobre las empresas de participación estatal, nos dice que es otra de las formas de organización administrativa, las empresas públicas forman parte de la administración paraestatal. Son entidades con una estructura de Derecho Privado, que han sido creadas o adquiridas por el Estado, con el objeto de mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar alguna actividad económica de interés para éste o incrementar la productividad de una región determinada.

---

<sup>35</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. Las Empresas Públicas en América del Sur y México; Vol. II. Limusa, México, 1979. Págs. 270-271

"Nuestra legislación sólo considera las empresas de participación estatal mayoritaria e incluye en éstas a las sociedades nacionales de crédito, las instituciones de seguros y fianzas y todo tipo de sociedades o asociaciones civiles en los que el gobierno federal o las entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarias de más del 50% de su capital social, que en la constitución de dicho capital se hagan figurar títulos de serie especial en la toma de decisiones y nombramientos de directivos de las empresas."<sup>36</sup>

Estas empresas surgieron de la asociación entre particulares y el Estado, realizada con el fin de que este interviniera en alguna actividad particular en la que careciera de estructura y personal, del conocimiento de su funcionamiento o de otra situación particular. De esta manera el Estado podía obtener beneficios extras de los particulares con los que se asociaba, al mismo tiempo también atendía situaciones de tipo social ya que si la empresa en cuestión se encontraba en mala situación económica, influía la situación de mantener una fuente de empleo para todas las personas que prestaran sus servicios en la empresa rescatada. Así el Estado por mucho tiempo adquirió una gran diversidad de intereses bajo esta modalidad de la Administración Pública.

## **1.7 Responsabilidad.**

"La responsabilidad en general puede entenderse como una obligación derivada de un acto cualquiera que éste sea, desde el punto de vista jurídico, es una capacidad que el orden público declara existente en las personas y conforme a la cual se les aplican las consecuencias de los actos libremente realizados."<sup>37</sup>

La responsabilidad en general a su vez se subdivide en dos tipos de responsabilidad la objetiva y subjetiva, en el caso de la primera se traduce a situaciones tangibles que pueden tener

---

<sup>36</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Págs. 134-135.

<sup>37</sup> Diccionario Enciclopédico Bruquera, Bruquera, México, 1979, Pág. 1749.

consecuencias igualmente notorias." Es aquella que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño." <sup>38</sup> La responsabilidad subjetiva es la que recae sobre determinada persona como consecuencia de un acto propio de ésta última y que haya causado daño a otra persona.

Sobre la base de lo anterior, estamos en posibilidades de brindar una noción, a nuestro juicio correcta, sobre las responsabilidades en general y la jurídica. En la primera diremos que es una obligación derivada de un acto el cual pone en posición de asumir las consecuencias que dicho acto tenga a quien lo realiza, se deriva de la misma obligación; en cuanto a la responsabilidad jurídica diremos que los actos realizados son tendientes a producir circunstancias de tipo jurídico que trasciendan mas allá de la responsabilidad normal, haciéndose notar en el ámbito de las leyes. Tal es el caso de quien comete un delito y por ende incumple una ley de tipo penal, por lo que se considera responsable de una conducta u omisión sancionada por las leyes de este ámbito.

De esta manera se asume el riesgo de que el acto produzca consecuencias no previstas, obligando al sujeto que realiza la conducta a hacer frente a las consecuencias que genere el despliegue de la misma lo que frecuentemente se traduce en sanciones de tipo económico y hasta las privativas de la libertad. Es por esta razón que no debemos perder de vista la importancia contenida en este tipo responsabilidad.

### **1.7.1 Responsabilidad administrativa.**

Cuando los trabajadores de la Administración Pública no cumplen con los deberes que les impone su función, su incumplimiento origina responsabilidades diversas con respecto a la administración pública y terceros, éstas pueden ser de tipo penal, civil o administrativa.

---

<sup>38</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, 13ª edición. Porrúa, México, 1985. Pág. 430.

La penal se origina como consecuencia de los delitos en que pueda incurrir el servidor público durante el ejercicio de sus funciones, la civil supone una responsabilidad de tipo económico pero sin llegar a la comisión de un delito y la administrativa se presenta por la comisión de faltas disciplinarias del órgano que se trate.

Serra Rojas, nos dice que las faltas leves originan el poder disciplinario de la administración, el cual tiene derecho a la imposición de sanciones correlativas de la misma naturaleza con relación a la falta cometida, si ésta asume un carácter más grave se aplican penas expulsoras o depurativas más severas, como la suspensión o el cese; en el Reglamento de la Contraloría de la Federación menciona que la responsabilidad administrativa, es la que se refiere a las faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante un procedimiento puramente administrativo. <sup>39</sup>

Delgadillo nos manifiesta que los sujetos a la responsabilidad administrativa, son los servidores públicos en general, mencionados en el artículo 108 constitucional y segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos dice que la particular situación que presentan los trabajadores del Estado. los sujeta a una regulación especial, en razón de su participación en el ejercicio de la función pública. así cuando incumplen con sus cargos, se hacen acreedores a sanciones las cuales pueden presentarse de diferente manera en razón del régimen legal aplicable de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción. <sup>40</sup>

En los términos de la fracción III del artículo 109 de la Constitución dice que se aplicaran sanciones a los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, estas sanciones se encuentran expuestas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>39</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op cit. Págs. 501-502.

<sup>40</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op cit. INAP. Págs. 75-77.

El estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado en nuestro país, la materia de responsabilidades de los trabajadores del Estado se ha encausado principalmente al aspecto político y al penal. Anteriormente el aspecto disciplinario se dejaba principalmente al ámbito laboral, pero con la legislación actual se ha fijado el régimen de responsabilidad administrativa para el interés del Estado en el desempeño de la función pública.

### **1.7.2 Responsabilidad laboral.**

Para el caso de la responsabilidad laboral, al igual que los servidores públicos, los trabajadores que no tienen este carácter poseen un régimen jurídico específico para los casos en que incurran en responsabilidad de tipo laboral y estas conductas están descritas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, si la conducta del trabajador se adecua a las descritas en el precepto mencionado, incurre en responsabilidad y el resultado es la rescisión de la relación laboral por parte del patrón y sin que este deba responder por nada.

Por otra parte la responsabilidad laboral no sólo es aplicable a los trabajadores, sino también a los patrones, pues en el artículo 51 de la citada ley, se encuentran conductas con las que el trabajador puede rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad para él, creando para el patrón una serie de responsabilidades, principalmente de tipo económico.

De lo anterior se deduce que la responsabilidad laboral tiene dos variantes y trae como consecuencia la mayoría de las veces la terminación de las relaciones de trabajo, quedando la responsabilidad por tal suceso en alguna de las dos partes, donde el trabajador responde con el cese o suspensión de su empleo y el patrón, principalmente de manera económica.

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS.

Es en Francia durante el siglo XIX, que se crea la teoría de la descentralización administrativa, no se podrían citar antecedentes en otros periodos de la historia, ya que el fenómeno de la descentralización y toda la creación de organismos que lleva consigo como tal es muy reciente, es por esta razón que las situaciones derivadas de la creación de los organismos provenientes de la descentralización, así como de las empresas con participación del Estado no empezaron a contemplarse hasta que la teoría fue plenamente aplicada, además en México el proceso de la descentralización fue casi espontáneo, sí bien es cierto que existía la necesidad de crear estructuras independientes de la centralizada para que brindaran servicios específicos, para los que el Estado no estaba preparado y necesitaba para éstos, un personal capacitado en áreas distintas, con un perfil diferente de las actividades de la administración centralizada y de los funcionarios públicos en general.

La teoría de la descentralización administrativa tomada por México nace en Francia, durante este siglo los tratadistas vieron la necesidad de la creación de una teoría que explicara la descentralización de determinadas atribuciones que tenían que ser transferidas del poder central a organismos creados para la prestación de algún servicio público de carácter técnico y especializado.

Tomando la teoría de la descentralización francesa, de su aplicación surgieron dos formas la regional y por servicios, ésta desde el punto de vista lógico jurídico, implicaba la existencia de un servicio público que el Estado decidía prestar a través del procedimiento de la descentralización, en este capítulo sólo se hará mención a las circunstancias particulares de México y los antecedentes de creación del sector paraestatal, evidentemente siempre han existido industrias,

desde la época colonial, pero los procesos de incorporación de la economía en general por parte del Estado no empezaron hasta el siglo XX, lo que provocó el crecimiento de los órganos y de su planta laboral, para lo que se creó un régimen jurídico preciso.

## **2.1 Históricos.**

Durante la época colonial aproximadamente tres siglos, la estructura de la economía había sido controlada por instituciones de tipo estatal y paraestatal, en el tiempo posterior a la conquista de México en la llamada Nueva España, existían monopolios que legalmente correspondían al Estado a los cuales se les conocía como estancos y tenían amplia aceptación por lo que su existencia no fue sólo una excepción.

Durante la Colonia, la Real Hacienda se reservó la explotación, procesamiento y distribución de diversos productos entre los que podían contarse: la pólvora, salinas, nieve, lotería y tabaco entre otros, los monopolios eran ejercidos durante todo el proceso de producción o en algunas de sus fases. Las salinas se consideraban como propiedad real y la explotación era concesionada a los particulares, en cuanto a la pólvora, su fabricación fue prohibida a los particulares y para que se permitiera había que cumplir con una serie de requisitos y permisos de la autoridad demasiado rigurosos, esta estructura económica y jurídica produjo una situación favorable para las empresas públicas que eran todas de tipo monopólico.

Esto perduró hasta que una generación de liberales tomó el poder y se redactó la Constitución de 1857, al derrotar a los conservadores y al ejército extranjero de Napoleón III, partidarios de un liberalismo clásico tuvieron una participación determinante para la consignación de la limitación del Estado en la intervención de la economía, lo que derivó en la prohibición de los estancos incluida en el artículo 28 del ordenamiento mencionado. Después en la Constitución de 1917, la misma disposición fue incluida en este caso, aunque la prohibición fue la misma, se convirtió en un marco

jurídico en el que se ha establecido un régimen de economía mixta, haciendo que el Estado tomara un papel importante en la economía, lo que en un futuro determinó la creación de empresas y otras entidades relacionadas directamente con el Estado y los procesos económicos sin importar que éstos estuvieran bajo la influencia de los particulares, asociándose con éstos o en su caso tomando para sí mismo la actividad económica de que se tratara, estos acontecimientos nos dan el precedente de las empresas con participación estatal.

### **2.1.1 De la Constitución de 1857 a la Revolución.**

Durante el periodo en que fue puesta en vigor la Constitución de 1857, la situación social y económica del país fue poco propicia para la creación de industrias de tipo público, más aun la economía nacional estaba basada en apenas unas cuantas actividades, muy pocas de ellas industriales.

La agricultura era una de las actividades de mayor importancia y las actividades industriales estaban controladas por empresas extranjeras, además el país pasaba por una dura etapa de transición social y económica provocada por los continuos y constantes movimientos armados que se venían dando, así el gobierno de aquella etapa representado principalmente por el de Juárez, trataba de mantener a flote la economía, por lo que entre las medidas que se tomaron estuvieron las Leyes de Reforma, de esta manera se le quitaba al Clero el gran poder que a lo largo de siglos había llegado a poseer, al mismo tiempo se obtenían recursos económicos necesarios para el país en las situaciones que se consideraban más urgentes, pero la nacionalización de los bienes del Clero, trajo como consecuencia nuevos movimientos armados, aunados a la posterior invasión francesa provocaron que se retrasara por mucho el mejoramiento de la economía, a tiempo que el descontento en lo social se acentuaba.

El gobierno invasor no se caracterizó por adelantos técnicos y sí por una marcada injusticia para con el pueblo mexicano, que en su gran mayoría se encontraba sumido en la miseria, mientras una clase minoritaria y pudiente se encontraba en la opulencia, pero al término de este gobierno de invasión, que llegó a su fin con los fusilamientos de Maximiliano, Miramón y los que habían prestado colaboración al invasor, se trató de que la pacificación se extendiera a todos los lugares de México y de esta manera tratar de impulsar el desarrollo de la economía, pero a pesar de los esfuerzos no pudo lograrse.

La hacienda pública se encontraba en precarias condiciones y el Presidente Juárez, no contaba con recursos suficientes para la creación de empleos dependientes del gobierno y la deuda con la milicia crecía, pues no se había podido retribuir a las fuerzas armadas por los servicios prestados, todo esto provocó una situación de descontento en contra de Juárez, de la que no pudo salir, aunque el gobierno trató de todas las maneras posibles de evitarlo, por su parte Porfirio Díaz amenazaba con acaudillar una nueva guerra en contra del gobierno, cuestión que no llegó a darse, pues la muerte sorprendió a Juárez cuando aún trataba de consolidar la paz social y salvar las ya desquiciadas finanzas públicas.

A la muerte del Presidente el cargo fue asumido por Sebastián Lerdo de Tejada que tenía cualidades como administrador, pero no era una persona adecuada para gobernar, los recursos financieros del Estado eran muy escasos y los gastos en comparación eran demasiados, sin embargo, se hizo lo posible por sacar a la economía nacional de la situación desesperada en la que se encontraba.

Durante el gobierno de Lerdo se construyeron las primeras vías férreas que fueron predecesoras de la infraestructura ferrocarrilera que se alcanzaría durante la Dictadura de Díaz, la vía llegaba de la ciudad de México a Veracruz y acarreó beneficios a la hacienda pública no así a la población en general, en cuestión de transportes, los beneficios que pudieron obtenerse fueron, que los dueños de diligencias arrieras y las personas que se encargaban de llevar todas las mercancías de

Veracruz a México y otras partes intermedias, al no tener esa ruta más para realizar su trabajo, ampliaron las rutas de sus servicios a otros lugares del país que estaban casi incomunicados, por lo que esta medida contribuyó para que pudieran recibir mayor número de beneficios de otros lugares, se ampliaron los caminos y estos trabajos, en muchas ocasiones fueron realizados por las mismas personas residentes en el lugar que resultaba beneficiado por las nuevas rutas de transporte y mercadeo.

Existía el problema del capital extranjero, el cual no pudo ser subsidiado por el gobierno para que se siguiera invirtiendo en el ferrocarril, a este respecto el Presidente Lerdo consideraba mejor la intervención del capital proveniente de Inglaterra, por considerar a los Ingleses como personas más emprendedoras que los ciudadanos de los Estados Unidos, a esto se aunaba el hecho de que las relaciones con el vecino país no eran muy buenas, pues los residentes de Texas reclamaban la intromisión en su territorio de bandas de delincuentes que de territorio mexicano se internaban a los Estados Unidos para ejercer el contrabando y robar ganado para venderlo en México, posteriormente, alegaban los ciudadanos de Texas que el contrabando era ruinoso para su comercio y que la inseguridad era algo normal como consecuencia de la existencia de los gavilleros, contrabandistas y abigeos, Texas presionó por medio del Senado para que se realizara una reclamación formal contra México, por la vía diplomática, sin embargo, no se pudo concretar ninguna negociación ya que el período de Lerdo terminó dejando estas cuestiones y muchas otras pendientes.

Correspondía la toma del poder según los causes legales a José María Iglesias pero se consideró ilegal dado el levantamiento de Iglesias en contra de Lerdo, fue en esta etapa que entró en acción Porfirio Díaz quien desconoció a Iglesias y entró en la Ciudad de México proclamándose como Presidente y para ir en busca de Iglesias nombró como Presidente interino a Juan N. Méndez, posteriormente salió a la caza de Iglesias quien se había refugiado en Guanajuato. La campaña que Díaz dirigió en contra de éste, desencadenó que se expatriara, con lo que el camino quedó libre para el inicio del gobierno de Porfirio Díaz, en lo que sería su primer período presidencial, que

estuvo continuamente marcado por la inestabilidad social que acarreaaba la crisis económica, que cada vez era más aguda. Durante este período de tiempo que abarco de 1877 a 1880 aproximadamente, Díaz realizó la tarea de despojar a todo el territorio de los delincuentes y bandas de salteadores, utilizando métodos brutales, como el asesinato de todos los delincuentes o sospechosos de serlo, pero estas medidas, poco pudieron lograr con relación a la situación económica que seguía siendo muy mala y con tendencias a empeorar, ante esta situación Díaz que en aquel tiempo no era partidario del reeleccionismo, optó por concluir su primer período presidencial y le sucedió en el cargo Manuel González.

Bajo el gobierno de este militar se dieron algunas de las primeras inversiones extranjeras en el país, casi todas de origen español ya que González era de ascendencia Ibérica. Se dio impulso al sector minero y las bases que se habían sentado en el gobierno de Díaz para dar mayor auge al ferrocarril, se vieron concretadas con la vía férrea que unía a la Ciudad de México con Chicago, pero la situación económica no mejoró para el gobierno, esto se reflejó nuevamente en el ámbito social donde se gestaban nuevos acontecimientos adversos sino se encontraba en el sucesor de González, a alguien que inspirara la confianza del pueblo y de la clase política: "fue de esta manera que Porfirio Díaz apareció nuevamente en el horizonte político de México y no se separaría del poder hasta la Revolución de 1910 y fue en este período que va de 1885 al mencionado año que se introdujeron las mejoras en materia de industria, en especial, se le dio más importancia al ferrocarril y las minas que empezaron a producir cantidades de mineral más acorde a su capacidad, aunque el período comprendido entre 1885 a 1892 fue algo difícil y se presentaron disturbios internos que fueron castigados severamente, la figura de Díaz en el poder trajo la confianza de los extranjeros, así el gobierno tuvo más inversión extranjera y contrató préstamos, que eran necesarios para sacar a la economía del largo período de letargo que se había sumido desde la época de Juárez, se inició entonces un paréntesis de aparente bonanza económica y social, éste sirvió como una piedra angular sobre el que se asientan las bases posteriores para las futuras empresas públicas y organismos descentralizados." <sup>41</sup>

---

41 Cfr. VALADEZ, José C. *La Revolución Mexicana y sus Antecedentes*. Valle de México, México, 1986.

### **2.1.2 De la Revolución a los años sesenta.**

La Revolución puso fin en el año de 1911 a la notable transformación económica propiciada por la Dictadura Porfirista, durante ese período y hasta la década de los años treinta, se dio una transformación en todo el sistema político, lo cual repercutió también en lo social, el proceso fue iniciado con el triunfo de Madero sobre Díaz, lo que provocó su salida de México a Francia, donde falleció en 1915, por otra parte, se dio también el asesinato del Presidente Madero, para dar paso a la Dictadura de Victoriano Huerta que estaba destinada a desaparecer pronto.

Hubo un proceso de luchas internas hasta la elaboración y promulgación de la actual Constitución en 1917, es el caso que a pesar de existir ya en ese año la teoría de la descentralización, ésta no fue incorporada al texto constitucional, la segunda comisión dictaminadora del proyecto de Carranza, trató de dotar al Ejecutivo con algo que hubiese podido sustituir a la descentralización como forma administrativa, en una creación de órganos llamados Departamentos Administrativos que serían independientes en cierta medida y se encargarían de la prestación de determinados servicios públicos que les fueran asignados y dependerían directamente del Ejecutivo, pero este proyecto de creación no llegó a ponerse en práctica y quedó en el olvido al aprobarse el texto original del proyecto de Carranza.

La energía del país pareció dirigirse por completo a la resolución de los problemas políticos, la introducción de empresas públicas a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, no se llevó a cabo siguiendo un orden establecido, pues las necesidades de la política económica de la administración en turno eran las que determinaban la aparición de dichas empresas, en muchas ocasiones se actuó contra lo establecido en la Constitución, dando facultades extraordinarias al Ejecutivo con la aprobación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal es el caso del Banco de México, cuya ley orgánica fue aprobada bajo este procedimiento en el año de 1925.

En el caso de la compañía Ferrocarriles Nacionales de México constituía la empresa principal del Estado Posrevolucionario y recibió una especial atención de su parte, como lo prueban las sucesivas rehabilitaciones y cuantiosas inversiones que le fueron destinadas desde el gobierno de Calles, pero fue hasta el año de 1937, que se ordenó fuera expropiada por causa de utilidad pública, las acciones que se encontraban en manos de particulares fueron expropiadas por un decreto de fecha 23 de junio de 1937.

El 18 de marzo de 1938 durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas se expropiaron bienes de 17 compañías petroleras extranjeras y el 8 de junio del mismo año, se expidió el decreto por el que se creaba el organismo público, Petróleos Mexicanos, pese a esto, la Constitución no fue reformada hasta el año de 1960, donde se modificó el artículo 27, para reservarle al Estado la explotación de gases e hidrocarburos.

"Hasta 1940 las inversiones públicas se limitaban primordialmente a los renglones de infraestructura y finanzas; la ingerencia directa del Estado en los ámbitos industrial y agropecuario se produjo de forma incipiente durante el período del Presidente Cárdenas, en el cual se crearon 29 entidades paraestatales que eran una cantidad considerable, si se comparan con las 18 que se habían establecido desde 1917. La intervención decidida del Estado en empresas diversas a la infraestructura y finanzas sólo se produjo de manera masiva a partir de 1940, cuando se acentuó la decisión tomada en 1934, con el abandono del proyecto predominantemente agrícola de los Presidentes anteriores, durante el período de 1940 a 1960 se crearon cuatro veces mas entidades paraestatales que en el comprendido del año 1917 a 1940."<sup>42</sup>

Durante el periodo de Cárdenas, y a pesar de la situación adversa, las cosas comenzaron a cambiar para llevarse a cabo una transformación más notable en la década de los cuarenta, en este tiempo es cuando la Revolución da por terminado el compendio de reforma social y política, para poner toda su atención y bríos en la difícil tarea de cambiar el panorama económico,

---

<sup>42</sup> I. de investigaciones jurídicas, UNAM. La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta. Porrúa, Mexico, 1985.

basándose para ello en todos los métodos posibles, propiciando el cambio de una economía que tenía sus puntos fuertes principalmente en la agricultura, extracción y exportación de minerales, para pasar a otro modelo en donde la industria manufacturera para surtir un mercado interno, constituyera el pilar más importante y dinámico, y las exportaciones de productos agropecuarios y manufacturados se realizarían en un mayor volumen, superior en mucho a las realizadas con anterioridad.

A partir de 1940, la historia de todo el cambio y desarrollo económico en México es la de la industria moderna, con las consecuencias típicas a estas circunstancias, la agricultura que hasta entonces había sido la actividad más importante quedó pronto supeditada a las actividades industriales, se dio un aumento considerable en la urbanización y hubo aumentos en todo tipo de sectores.

La industria tiene sus antecedentes en el Porfiriato, pero su crecimiento fue muy lento, se avanzó poco hasta los comienzos de la segunda guerra mundial. En 1910 el crecimiento de la industria estaba situado en un punto adelantado comparado con la inexistente actividad industrial que se había dado durante el siglo pasado, al llegar la Revolución hubo un estancamiento y para que la producción industrial pudiera duplicarse tuvo que pasar un periodo de treinta años, lo que a la producción de 1940 sólo le tomó diez años y en adelante se aceleraría el fenómeno, la sociedad contemporánea tiene como característica más abundante la industrialización. Las bases para el desarrollo que presentaría posteriormente este ámbito económico existían ya desde los cuarenta, también la voluntad política de las administraciones para favorecer a este sector.

Desde 1940, alrededor de una tercera parte de la inversión pública se canalizó al sector industrial. En 1942 Nacional Financiera adquirió una participación minoritaria en la empresa Altos Hornos de México S.A.; durante el sexenio del Presidente Miguel Alemán continuó la inversión pública en el sector industrial y se le dio una mayor importancia.

El Estado realiza una buena parte de sus atribuciones a través de la estructura administrativa centralizada, la Constitución deposita el Poder Ejecutivo en una persona que es el Presidente de la República, quien designa a una serie de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, los cuales están subordinados jerárquicamente al Presidente y tienen a su cargo atribuciones que les son señaladas por la ley específicamente, al mismo tiempo que la estructura centralizada, empezaron a surgir en México, desde los años veinte, formas administrativas distintas a las que señala la Constitución, que le son propias al Presidente, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, por lo que se presentó el problema de cómo encajar estas nuevas formas administrativas al sistema constitucional.

El concepto de servicio público permitió hasta la década de los treinta, precisar y delimitar las actividades de interés general que se encontraban sujetas a un régimen de Derecho Público. El Estado podía prestar esos servicios públicos directamente, como la defensa nacional, de policía, de la educación o bien podía encomendar la prestación de estos servicios a los particulares por la vía de la concesión, como en los casos de los transportes y la comunicación telefónica.

"La teoría de la descentralización permitió explicar una tercera opción que fue la creación de los organismos descentralizados que se les encomendaba la prestación de un servicio público, de esta manera se puede afirmar que, en términos generales, el presupuesto lógico de la descentralización por servicio, es que determinada atribución que corresponde al Estado es transferida a un organismo descentralizado, el cual cuenta con una esfera de competencia limitada al ejercicio de esa atribución específica que le es confiada." <sup>43</sup>

Las razones inmediatas para el crecimiento de la industria de México, las dio en buena parte la segunda guerra mundial, pues el producto nacional tuvo un incremento demasiado considerable entre 1940 y 45. La guerra aumentó notablemente la demanda externa de ciertos productos mexicanos, al mismo tiempo que la competencia de carácter interno era eliminada por la misma

---

<sup>43</sup> Cfr. Cámara de Diputados LII legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano, Tercera edición. Porrúa. México. 1985. Pp. 275-276.

contienda, este acontecimiento pudo ser aprovechado al máximo por la clase empresarial mexicana, por la disposición que venía dando el gobierno desde Cárdenas, lo que derivó en la confianza de los empresarios. esta situación acompañada de una capacidad industrial que ya estaba instalada, pero que no era empleada en toda su capacidad, permitió a la economía nacional hacer frente a la gran demanda, las industrias que ya se encontraban establecidas aumentaron de inmediato su producción, como ocurrió con las del acero, cemento y papel, apareciendo también nuevas industrias como la de la química, dándose como consecuencia lógica que aumentaran las exportaciones hasta en un 25% del total de las percepciones del país.

En la década de 1950, estaba aceptado internacionalmente que la economía nacional había penetrado en un proceso de cambio irreversible, después el consenso sería general en la opinión de que México, era de los países subdesarrollados que podían tener un nivel de crecimiento adecuado y sostenido, la industrialización era ya un factor dominante, algunos círculos empresariales se mostraron desconfiados por los problemas que se habían presentado con los gobiernos anteriores, pero al observar la creciente línea económica que estaba favoreciendo más las actividades industriales que las agrícolas, no tardaron en dar su apoyo al nuevo modelo de desarrollo; desde antes del General Cárdenas se había tratado ya de favorecer el crecimiento económico, asignando un tercio del presupuesto federal para tales cuestiones, durante el período de Avila Camacho este porcentaje se aumentó un poco más, para llegar a más de un 50% en la administración de Miguel Alemán. El control político que se daba sobre la demanda de los sectores populares y la continuación de la inflación que se vio aumentada por las demandas de la segunda guerra mundial, ayudó a que los beneficios económicos fueran preponderantemente al capital, mientras que el poder adquisitivo y situación económica de la clase obrera y los campesinos sufrió un estancamiento y en muchos casos una disminución.

A consecuencia del conflicto mundial, las exportaciones nacionales aumentaron un 100% entre 1939 y 1945, al final de la guerra las reservas económicas con las que contaba el Banco de México eran considerables; de esta manera se pudo seguir con un tipo de industrialización que requería

para su funcionamiento de fuertes importaciones de bienes de capital. Cuando Avila Camacho dejó la Presidencia, la sociedad ya tenía características de modernización industrial y urbana, por primera vez la inversión del producto nacional significó un 12% de éste, el cual estaba financiado en más de una tercera parte por recursos emanados del gobierno. El capital extranjero que en otro tiempo era el obstáculo para el proceso económico, no parecía tener la misma presencia que en el pasado, dejándolo en un segundo lugar, de 1940 a 1970 sólo entre el 5 y 8 % de la inversión total fue efectuada por el capital extranjero, así en un principio, la responsabilidad por el desarrollo recayó en la clase política y en la iniciativa privada nacional, las cuestiones dominadas por el capital exterior perdieron importancia, en parte por las medidas políticas y también por las condiciones adversas del mercado mundial de los minerales, la situación de éstos fue en descenso hasta llegar a significar sólo una pequeña parte del ingreso nacional, exceptuando solamente al azufre que era principalmente introducido al mercado de los Estados Unidos.

El éxito que tuvo relativamente la política económica a partir de los cuarenta, se debió en parte a que pudo dirigirse gran cantidad de recursos a la agricultura, que estaba desplazando a la minería como una fuente principal de las exportaciones, lo que permitió la importación de los bienes de capital que requería la constante industrialización, con Avila Camacho las tierras que eran regadas con recursos estatales se duplicaron; el modelo económico de desarrollo favorable a la industria terminó por depender de una base agraria, esta estrategia se vio reforzada en el período de Miguel Alemán, la inversión privada aumentó notablemente a tiempo que las obras oficiales se beneficiaban y multiplicaban, las inversiones realizadas en irrigación de tierras favorecieron al agricultor privado sobre los ejidatarios, por considerar que los primeros eran más productivos.

En la década de los cincuenta, el sector privado perdió cualquier desconfianza que hubiese guardado en contra del ámbito agrícola, recibiendo la propiedad rural toda clase de garantías, el resultado se manifestó en un aumento de la producción agrícola, considerada como uno de los adelantos de la administración de Miguel Alemán, aunque después el campo bajaría su producción por una falta de capacidad que comenzó a hacerse notar en los años sesenta, por supuesto que

sin la agricultura dinámica, la industrialización posterior no hubiera podido mantenerse, desde el final de la segunda guerra mundial y hasta 1955, la proporción del gasto federal que se destinó a mejoras en la agricultura y sistemas de irrigación fue de un 8% del total. El porcentaje disminuyó dramáticamente a principios de 1960 para recuperarse en 1963, la baja en el crecimiento se debió principalmente a que otras áreas de la economía recibieron mayor atención, la economía en el periodo de 1940 a 1960 no estuvo planeada. el proceso de crecimiento fue dándose progresiva y espontáneamente, los esfuerzos para planificar la economía eran solamente en áreas aisladas de ésta, ni siquiera el sector estatal escapó a esta tendencia: cada Secretaría de Estado y empresas descentralizadas se negaron a cooperar con un esfuerzo mancomunado de coordinación de actividades que hubieran significado una pérdida en la autonomía, la planificación sólo funcionó cuando las metas eran de carácter parcial o sectorial.

La política económica de la década de los cincuenta siguió con lineamientos establecidos en la década anterior, disminuyó la idea de la clase política y empresarial como una sola y se trató de erradicar los casos de escándalos por corrupción administrativa, la participación gubernamental dentro del total disminuyó, ganando terreno el empresario privado, fue evidente que los recursos obtenidos por el Estado a través de las cargas impositivas eran relativamente bajos, en contraste la empresa privada estaba llenando el vacío y aumentando la importancia estratégica que tenía. Los productos industriales que habían sido tradicionales desde el Porfiriato llegaron al clímax de su desarrollo, su crecimiento en adelante sólo se daría en función al crecimiento de la población, éstos estaban representados principalmente por el hierro, acero, textiles, cemento y otros. Aparecieron otros productos industriales representados por bienes de consumo modernos y complejos, como el caso de los automóviles y los aparatos eléctricos, aunque algunas de estas actividades que estaban al margen y contaban con gran potencial de desarrollo no resultaron benéficas, tal fue el caso del aprovechamiento de los productos marinos, el cual resultó un fracaso desalentador.

Existían los problemas derivados por la balanza de pagos, pues las importaciones seguían excediendo por mucho a las exportaciones, para tratar de eliminar este problema desde la

administración de Alemán se había tomado como medida la devaluación de la moneda, pero esta primera devaluación no fue suficiente para el alivio de la situación económica, por lo que fue devaluada nuevamente en 1949. Al correr de los años y al terminar la guerra de Korea, el problema de la balanza de pagos volvió a presentarse, lo que originó una nueva devaluación del peso frente al dólar para fijar una paridad de 12.50, misma que continuaría hasta el gobierno de José López Portillo, esto motivo que el Estado empezara a contratar importantes préstamos con el Banco Mundial y el Eximbank para poder solucionar el problema, dicha medida fue tomada para poder liberar a los causantes de nuevas cargas impositivas, lo que hubiese derivado en una confrontación con éstos, a pesar de lo anterior el ritmo de desarrollo no fue afectado, en la administración de López Mateos la inversión pública aumentó, pero los problemas volvieron a presentarse, no ya como resultado de las condiciones del mercado exterior, esta vez eran consecuencia de una crisis política y del agotamiento de la primera etapa de la industrialización, esto provocó la recesión económica de 1960 y 61, que tuvo su origen en una disminución de la inversión privada y a la fuga de capitales, las diferencias existentes entre el gobierno en turno y el capital fueron las principales razones para que se presentaran estos acontecimientos.

A consecuencia de la importancia que había tenido la revolución en Cuba y debido a las tendencias que mostraba una parte del sector obrero, el gobierno de López Mateos había reafirmado públicamente su naturaleza revolucionaria para evitar que se considerara como ilegítimo.

De esta manera se dieron proyectos de reforma que con el pensamiento de los voceros del gobierno llevaron a la clase empresarial a retirar sus capitales del país, así como abstenerse de hacer inversiones que pudieran ser considerables, esto provocó que en 1961 el crecimiento del producto nacional estuviera apenas por encima del crecimiento de la población, al concluir ese año el gobierno tuvo que dar a la empresa la seguridad de que todo se mantendría para que ésta volviera a reanudar sus actividades con normalidad, el Estado por su parte, se vio obligado a

aumentar la inversión gubernamental sin aumentar las cargas impositivas, esto con el fin de controlar la situación negativa que provocó la desconfianza empresarial.

El gobierno siguió negociando préstamos en el extranjero, de los cuales pudo pagar una parte y los intereses, al final del gobierno de López Mateos los problemas económicos parecían haber sido superados. El producto nacional creció en un 10%, pero la balanza de pagos arrojó una cifra adversa de igual proporción.

Previo a esto cuando tenía lugar la crisis del sector público y privado y la deuda externa continuaba creciendo, el Presidente hacía patente una política nacionalista en ciertas áreas de la economía, pues constantemente se hacía patente la importancia que estaba adquiriendo la empresa extranjera nuevamente, se pensaba que la creación irrestricta de empresas extranjeras ocasionaría en un futuro más problemas, como aumentos en la balanza de pagos por el capital que enviaran al extranjero y el Estado no tendría la libertad suficiente para seguir con el modelo de desarrollo económico que se tenía previsto.

Desde antes los gobiernos anteriores habían puesto en práctica políticas que tendían a que el Estado controlara las empresas como había sucedido con los automóviles y a semejanza, el gobierno de López Mateos intentó otras medidas principalmente en el ámbito minero, lo cual no fue muy notable, ya que había reducido de manera apreciable su importancia, pero en el caso de la energía eléctrica sí fue algo importante, ya que se creó en aquel tiempo la Comisión Federal de Electricidad. La pugna del gobierno y las empresas eléctricas tenía su origen décadas atrás, esto debido a que el Estado se negaba de manera insistente a conceder los aumentos a las tarifas que las compañías eléctricas extranjeras pretendían ya que se negaban a invertir al ritmo del crecimiento y la necesidad que el servicio demandaba, esta pugna alimentada por muchos años por fin hizo crisis en el periodo de López Mateos, cuando las dos compañías eléctricas más grandes de México aceptaron vender sus posesiones en el país por la cantidad de cuatrocientos millones de dólares, a la adquisición por parte del Estado de las dos más grandes compañías,

pronto siguió la compra de las demás que eran mucho más pequeñas, con lo que se consolidó el monopolio que ejerce el Estado en materia de suministro de energía eléctrica, pero el criterio nacionalista seguido no afectó fundamentalmente a la empresa extranjera en su conjunto, en los años cincuenta y sobre todo en los sesenta, su principal campo de acción se encontraba en los sectores más dinámicos de la economía, que no eran la minería ni la electricidad sino aquellos que se dedicaban a la creación de bienes de consumo, con lo que consolidó la intervención en la economía por parte de las estructuras del gobierno, adquiriendo intereses de la más diversa especie en todos los sectores que como se ha mencionado implicaran la creación de bienes para el consumo, esto podía abarcar desde el proceso para la fabricación de objetos sencillos como jabón, hasta lo más complejo como lo fue la intervención en la industria automotriz.

Posteriormente el sector paraestatal tendría un crecimiento desmedido, lo que indirectamente provocaría su debacle, pero esto sucedería hasta años más tarde, en su momento el surgimiento de todas estructuras en las que el Estado intervenía, cumplió con los objetivos que el mismo tuvo para su intervención en las diversas ramas de la economía, es como ya se dijo antes, el enorme y poco planeado crecimiento del sector lo que provocó su desaparición parcial.

### **2.1.3 Desarrollo y crecimiento del sector paraestatal hasta nuestros días.**

Dado el tipo de industrialización que siguió México, desde el comienzo de la segunda guerra mundial, que ponía de manifiesto la necesidad de productos de consumo similares y competitivos como los que se ofrecían en el mercado de los países más desarrollados. La inversión extranjera realizada de manera directa era muy indispensable; pues resultaba la manera más sencilla y viable para la adquisición de la tecnología y los recursos para poder llevar a cabo su producción, esto se dio a pesar de la controversia que se planteaba, porque el capital extranjero estaba adquiriendo importancia en los sectores estratégicos de la economía nacional, a este respecto el Estado

asumió un papel pasivo poniendo ciertas trabas y cortapisas en los sectores industriales primarios, dejando al capital extranjero en total libertad en lo que se refería a los otros sectores.

Aun cuando se considera que el principal impulsor del proceso de transformación económica del México moderno haya sido el sector privado, la clase política dirigente observó una conducta de mantener el control directo de una buena parte de la actividad económica desarrollada en el país, conservando de esta manera el poder de negociación frente al crecimiento de la clase burguesa nacional e internacional.

La fuerza económica del Estado provenía principalmente de la posibilidad de poder imponer al empresario medidas fiscales, monetarias, controles de precio a las importaciones y otros mecanismos de control para el capital privado, pero lo más digno de mencionar es que el Estado se basó también en una estructura de organismos estatales que estaban directa o indirectamente involucrados con los procesos de producción. Durante los años cincuenta y sesenta, estos organismos aumentaron demasiado en número hasta llegar a los cuatrocientos, esto incluía a las once empresas más grandes del país, algunas constituían imperios industriales como lo era PEMEX, durante este periodo de tiempo no existía un sistema económico con algo de complejidad donde la actividad del gobierno no tuviera importancia.

En México la importancia que revestía el sistema económico oficial parecía mucho mayor que en otros países que habían originado su desarrollo a través de la economía de mercado, esto se debió fundamentalmente a las circunstancias particulares que rodearon el proceso revolucionario de México, especialmente las históricas, pues cuando la antigua elite perdió su poder y dinamismo, la nueva y poderosa clase política decidió usar el máximo de las capacidades empresariales del Estado para consolidar su poder.

Esto derivó en la creación de grandes intereses en el interior del gobierno y los cuales dependían para su existencia de la intervención directa del Estado en los procesos productivos, a pesar de los beneficios y capacidad que había mostrado la empresa privada

Cuando estuvo terminado el proceso revolucionario la empresa privada quiso que la intervención estatal se redujera y limitara por lo que se dijo que las capacidades del Estado como administrador no eran buenas a más que carecía de honestidad y eficacia. La realidad fue distinta pues la tendencia de creación de instituciones hizo que éstas mejoraran notablemente, apareciendo equipos de trabajo calificados que en algunos campos fueron iguales o superiores a los de la empresa privada y cuyo principal objetivo fue preservar los intereses derivados de la intervención estatal en los procesos económicos, aunque no se podía encontrar durante los años posteriores a la década de los cuarenta un cuerpo técnico de administradores públicos, si se formó una tecnocracia oficial importante, la que había sido preparada en instituciones de enseñanza superior nacionales y extranjeras, misma que dirigió sus esfuerzos a obtener para el Estado facultades económicas que resultaran más amplias.

Las modificaciones que se dieron en el mercado como consecuencia de la segunda gran guerra fue uno de los estímulos que recibió el proceso de industrialización de la economía nacional, pero éste no fue el único, la política gubernamental en todo momento manifestó la disposición para aprovechar las oportunidades que se presentaban con motivo de este auge económico y aplicar toda la obtención de los beneficios a la industrialización para poder acelerar el proceso de crecimiento de ésta. El caso de lo anterior lo observamos en Nacional Financiera, que apoyó los esfuerzos y buscó criterios unificadores, buscó los recursos para reforzar los proyectos de la iniciativa privada y cuando no hubo apoyo de parte de éstos, asumió los proyectos por sí sola. un ejemplo de lo anterior es la adquisición de Altos Hornos de México.

Con el paso del tiempo Nacional Financiera tenía intereses en diversas ramas de la economía, iban desde la producción de cerveza a la industria turística, pero el centro de la actividad de ésta, se encontraba en los sectores del transporte y comunicaciones, hierro, azúcar y la producción de papel, muy pronto los ingresos de la industria estatal aumentaron de manera espectacular, pero las presiones de la industria privada hicieron que la inversión gubernamental se alejara de las actividades relacionadas directamente con la producción para el consumo. De esta manera se

concentro en la realización de las obras de infraestructura básica como las comunicaciones, el transporte, el suministro de energía eléctrica, y lo relacionado con el sector agropecuario, como los trabajos de riego. Al llevar a cabo estas actividades se prestaba apoyo para la realización de los objetivos de empresa privada.

A partir del gobierno de Avila Camacho, entre el 40 y 50% del gasto gubernamental se destinó a la creación de obras de infraestructura, en los años siguientes las cifras en estos renglones se incrementaron notablemente, tal fue el caso de la red eléctrica y su capacidad de servicio, así como en el campo de la producción de hidrocarburos, donde la producción de petróleo aumentó cuatro veces con relación a los años cuarenta a setenta, se incrementó la red carretera en miles de kilómetros, el número de hectáreas beneficiadas por las modernas obras de riego también aumento en millones, también hubo sectores como el de las vías ferroviarias y transportación marítima en las cuales el aumento no fue espectacular y casi nulo, pues en el caso de los ferrocarriles no se había aumentado mucho la red desde el Porfiriato, a cambio de esto, el Estado creó otros servicios que no se encontraban en la década de los cuarenta o que tenían poca importancia y fueron extendidos, como fueron las comunicaciones telefónicas y el transporte aéreo y muchos otros servicios similares.

El Estado desarrollo cada vez mas su capacidad para hacer frente a la nueva estructura económica del país, lo mismo sucedió con el principal beneficiario de este cambio que era la empresa privada. Existía por parte de un grupo minoritario cierto recelo de que esta empresa tratara demasiado con el Estado y trabajara con este en estrecha colaboración. Esta oposición provenía principalmente del sector que tenía su riqueza originada en la Dictadura de Díaz, pero la naciente burguesía moderna menos poderosa económicamente, pero más numerosa, aceptaba la intervención del Estado en los procesos económicos. Por otra parte se dio una impresionante concentración del poder y del capital en un número relativamente pequeño de empresarios, mismos que pasaron a formar la columna vertebral de apoyo al sector privado. Estos grupos fueron identificados según las inversiones que realizaran, las instituciones bancarias por las que

eran sustentados o el caso más usual, era la identificación por la región geográfica a la que pertenecían, como el caso del grupo llamado Monterrey. Estos grupos frecuentemente poseían intereses no sólo en la industria también en las finanzas y el comercio.

La concentración del poder económico a partir de los años cuarenta fue un hecho de carácter irrevocable, en la década de los setentas una docena de grupos controlaban las actividades industriales y financieras. Esto pudo permitirle a la empresa privada consolidar su poder y ejercer su actividad de manera más racional, al mismo tiempo aumentó su eficiencia y su influencia política con todas las prerrogativas que lo anterior trajo como consecuencia. Por otra parte, las mayores presiones que se ejercían sobre la economía, tenían su origen en el bloque externo de la industria, pues era cada vez mayor la importación de productos que se utilizaban para la manufactura. Esta tendencia fue creciendo y los bienes de consumo superfluo constituían una gran parte de las importaciones que se realizaban, éstas no podían reducirse porque se originaría una crisis en la producción industrial nacional por la falta de insumos.

El ritmo en que crecían las exportaciones que hacía México era particularmente lento, por lo que la economía sufrió un estancamiento, que obedecía fundamentalmente a que los productos que el país exportaba como el algodón, café, cobre, plomo y los productos derivados del petróleo habían tenido una notable baja de precio en el mercado internacional. Los bienes de consumo que ahora tenían mayor demanda no eran de fácil elaboración, por eso la industria mexicana debía pasar de la elaboración de productos sencillos a algunos más complejos, como lo eran la producción en la industria automotriz. A la vez se tenía que penetrar en las primeras fases de fabricación de equipo para esta industria. Para este tipo de producción se requería de inversiones más fuertes y de las importaciones también en constante aumento, esto provocó que se generalizara una actitud de desconfianza a la economía mixta, que según algunos miembros de la empresa privada, ya había proporcionado todo lo que era capaz, sugiriendo que el Estado debía tomar parte de responsabilidad o en su defecto dejar en total libertad de acción a la empresa, de lo contrario pronto se daría una inmovilidad en la economía nacional.

El gobierno se dio a la tarea de recopilar todos los artículos que se consideraban de manufactura sencilla y se publicó una lista en la que se demostró que no todos los productos de este tipo representaban una fuente extinta de exportación, pues aún eran requeridos en el mercado internacional y este tipo de elaboración de productos industriales no había concluido; sin embargo en la década de los setenta, seguía el mismo fenómeno de una disparidad en relación de las exportaciones e importaciones, si bien las exportaciones habían aumentado, las importaciones seguían excediendo y doblaban en capital a las primeras, lo que significó un problema que pudo solucionarse gracias a los ingresos captados por concepto del turismo, la inversión externa y frontera.

Pese a esto la situación se tornó difícil de resolver, porque tuvo que pagarse parte de los préstamos que se habían pedido con anterioridad. El crecimiento económico no se detuvo por estas razones, continuó su marcha pero las bases en las que se sustentaba ya no eran firmes del todo, se sumó a esto que los productos nacionales, por el tipo de manufactura que utilizaban y la cantidad de productos importados para su elaboración se encarecieron demasiado, por lo que no pudieron competir en el mercado internacional, además la calidad era inferior, en cuestión de precios llegaron a ser mayores en un 50% que la oferta general.

Para poder contrarrestar esta situación se dieron ventajas a las exportaciones a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, pero la situación de ventajas arancelarias, resultó en beneficios demasiado limitados.

Se miró nuevamente a los mercados tradicionales para que el proceso económico continuara, pero se requería que las exportaciones siguieran también sin descuidar a los mercados tradicionales, de estos planes iba a depender el crecimiento económico del país.

Al final de este período se empezó a estimular la salida al extranjero no sólo de los productos elaborados por la industria mexicana sino también los de las enormes empresas multinacionales.

Con esto se buscaba minimizar al máximo el perjuicio que ocasionaba la salida de capital de dichas empresas, al enviar continuas remesas de utilidades al extranjero, las barreras que debían superarse eran grandes, consistían en las políticas proteccionistas de los países desarrollados así como la alta calidad de los productos de éstos.<sup>44</sup>

En la cuestión de las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados que tenían un carácter industrial, se aumentó el número enormemente con relación a los que el Estado poseía con anterioridad, en casi todas las ramas de la economía comenzó a hacerse notar la inversión pública, esta práctica llegó a tener un gran auge después de la década de los setentas y hasta a finales de los ochentas. La inversión del Estado sí bien fue abundante, el seguimiento que se hizo de todos los intereses que adquirió en la economía no fue el más adecuado, fueron frecuentes los casos en los que el patrimonio de estas empresas y organismos fue dilapidado, lejos de beneficiar al Estado, éste tuvo que empezar a desviar recursos para mantener a todos estos órganos.

Durante los ochentas, comenzó una política de privatización de las empresas dependientes del Estado, muchas de estas empresas pasaron manos de particulares, sólo quedaron en manos del Estado las empresas y organismos que representaban las áreas estratégicas y prioritarias.

El proceso de privatización continúa hasta nuestros días, posiblemente en un futuro la tendencia al capital privado llegue aquellos recursos que el Estado considera de importancia estratégica. La situación económica adversa que enfrenta el país, aunado al desplome en los precios de los hidrocarburos, especialmente en el petróleo, una de las principales fuentes de ingresos del Estado, hacen que sea posible en futuro la privatización o la participación del capital privado de las demás áreas de la economía nacional, el régimen legal contiene una prohibición expresa, pero en el caso del ferrocarril que antes significó uno de los pilares en avance industrial y económico, hoy en día está siendo privatizado, lo anterior se prueba con la venta de dos líneas ferroviarias las más

---

44 Colegio de México, *Historia General de México tomo II*, Comentado por Lorenzo Meyer, segunda reimpresión, Harla, México, 1987.

importantes del país, a empresas que tienen participación de capital extranjero, las demás vías ya están en un proceso de venta a los particulares y en su defecto se prevé la participación de los particulares en este tipo de actividades, lo que tendría como consecuencia lógica, la modificación de los ordenamientos jurídicos que rigen actualmente el aprovechamiento y explotación de diversos recursos que en este momento aún son considerados como exclusivos del Estado. La tendencia continúa, recientemente se ha mencionado la participación del capital privado en el sector del suministro de la energía eléctrica, con miras a hacer más eficiente el proceso y para que este ramo se amplíe al nivel que la demanda del servicio requiere.

#### **2.1.4 Influencia en el mundo.**

Evidentemente, alrededor de todo el mundo se encuentran gobiernos, que como el nuestro han decidido intervenir en la economía, ya sea en mayor o menor escala. La intervención del Estado en estos procesos trae como consecuencia indudable que existan empresas de participación estatal y organismos descentralizados, es decir el desarrollo de la rama paraestatal. Esto se aplica principalmente en países en vías de desarrollo donde no es posible dejar hacer libremente a los particulares con todos los recursos con que cuenta un país, en el caso de muchas naciones económicamente desarrolladas y fortalecidas esto no se lleva a cabo ya que la economía de mercado deja a la libre empresa la explotación de los más diversos intereses, sin importar la naturaleza estratégica de los mismos.

En caso de los países donde el Estado debe tomar medidas de tipo protector para mantener un nivel en su economía, siempre existen estas empresas, como un símbolo de la intervención del Estado en los procesos económicos y algunas veces del monopolio que ejerce el gobierno de algunos recursos. éstos reportan demasiados beneficios como para dejarse en manos de los particulares; hoy en día se muestra la tendencia a una reducción de todo este aparato de gobierno, paso a paso se impone la libre empresa y su continua influencia reduciendo el papel del Estado a

solamente cuidar los intereses de prioridad, aun ciertas áreas de la economía que anteriormente estaban completamente en manos de los gobiernos, tienden a aceptar participación de capital privado para su desarrollo, de cualquier manera, la rama paraestatal cumplió con el objetivo de administrar diversos intereses de los gobiernos, con una estructura propia e independiente de la centralizada, ya que se trata de actividades muy distintas y que necesitan elemento humano y conocimientos precisos para el desarrollo de las diversas actividades que implica. Su influencia específica es un control estricto por parte del Estado en diversos procesos económicos y por ende la creación de ordenamientos jurídicos aplicables a las personas que prestan sus servicios en esa rama, para poder regular todas las relaciones derivadas, en este caso la relación de trabajo de todos estos órganos y la plantilla laboral que los forma.

## **2.2 Legislativos.**

En cuanto a lo que se refiere a este tipo de antecedentes, en el presente trabajo tomamos como base las modificaciones que ha sufrido el artículo 123 de la constitución, ya que éste nos da el punto para saber el régimen jurídico aplicable a los trabajadores del Estado y la creación del mismo en el citado precepto constitucional, por otra parte nos confirma el hecho de que las industrias públicas y organismos descentralizados se rigen en lo que se refiere a sus relaciones laborales por lo asentado en el apartado "A" del citado artículo de la Constitución, también se analizan todas las modificaciones y antecedentes de la legislación de servidores públicos. Pensamos que estos son los cuerpos de leyes que tienen referencia en nuestro objeto de estudio, ya que a partir de éstos es que se da la situación de los trabajadores de las entidades que tomamos en cuenta en este trabajo, de esta manera se pasan por las reformas que ha sufrido el artículo 123 de la Constitución, haciendo énfasis en las que crearon el régimen de los trabajadores del Estado contenido en el apartado "B" durante los años sesenta y que fue la base del actual que ahora regula la situación de dichos trabajadores, otra de las circunstancias que nos parecen más importantes en lo que se refiere al citado artículo constitucional son las reformas que se han dado

respecto de las fracciones que integran el apartado "A" especialmente la fracción XXXI que es la que contiene la referencia a las relaciones de los trabajadores de las entidades objeto de este trabajo y que se rigen por lo dispuesto en el apartado "A" según lo consigna esta fracción del mismo. En lo referente a la legislación de servidores públicos, ésta es importante para establecer cual ha sido la situación laboral de los trabajadores del Estado y de sus funcionarios, dejando en claro que lo referente de los funcionarios y la de planta laboral en general son diferentes entre sí. No por esto es menos importante dejar en claro como era la legislación desde su creación y las modificaciones y reformas que ha sufrido, en especial en lo que se refiere a la aplicación de sanciones a los que se consideraban sujetos de la misma.

### **2.2.1 Artículo 123 constitucional.**

El artículo 123 de la Constitución que nos rige ha sido reformado en varias ocasiones, las mismas personas que fueron encargadas de su elaboración y puesta en vigor fueron testigos de algunas de estas modificaciones, hasta el año de 1945, el artículo 123 había sido reformado en menos ocasiones, por lo que se considera que ha salido bien librado de la tendencia reformista a nuestra Constitución, pues sólo había cambiado en cuatro innovaciones, otras reformas se hicieron necesarias, al modificarse el inciso X del artículo 73, que se refería a las facultades del Congreso de la Unión, mismas que se vieron aumentadas al tener que legislar en materia del trabajo, los asuntos relacionados con esta materia quedaron bajo el dominio de la Federación. Esto provocó que el artículo 123 tuviera que aclararse y aumentarse para estar acorde con las nuevas atribuciones que tenía el Gobierno Federal.<sup>45</sup>

La disposición legal del artículo 123 reviste gran importancia, pues recae en situaciones que implican el ámbito laboral, es por esta razón que se debe seguir el desarrollo de dicho artículo desde su creación en el año de 1917 y todas las modificaciones que ha sufrido a través del periodo

---

<sup>45</sup> Cfr. ROUAIX. Pastor. Genesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1945, Pp. 254-255.

de tiempo que ha estado vigente. la primera modificación que tuvo, se dio el seis de septiembre de 1929 como está publicado en el Diario Oficial de la Federación, se cambio el párrafo del artículo original el mismo decía:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo."

En la reforma publicada, el texto que aparece quedó de la siguiente manera:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo."

En la misma fecha se reformó la fracción XXIX del artículo para quedar como sigue:

XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos."

Su redacción original era la siguiente:

"XXIX.- Se consideraran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular."

En la reforma publicada el 4 de noviembre de 1933, se reformó la fracción IX de este artículo el texto original es el siguiente:

"IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado."

El texto de la reforma quedó tal y como lo conocemos ahora.

En la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, se reformaba la fracción XVIII de este artículo, el texto original decía lo siguiente:

"XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la junta conciliación y arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al ejército nacional."

El numeral reformado quedó como ahora se conoce sólo fue suprimido el último párrafo que se refería a los establecimientos fabriles militares.

El 18 de noviembre de 1942, el artículo fue adicionado con una nueva fracción la XXXI, cuando fue publicada en el Diario Oficial de la Federación su texto original estipulaba lo siguiente:

"XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la exclusiva competencia de las autoridades federales, en los asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, huletera y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; y las industrias que les sean conexas a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y,

por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fija la ley respectiva.”

“Antes de la creación del apartado “B” del artículo 123 en cuestión de los trabajadores del Estado, estuvieron vigentes un par de estatutos llamados de los trabajadores al servicio del Estado, el primero del 5 de noviembre de 1938 y el otro del 4 de abril de 1941, aún no era elevado a categoría de ley, los trabajadores del Estado estaban sujetos a la libre remoción de sus puestos a criterio de la Presidencia de la República.”<sup>46</sup>

El 21 de octubre de 1960 apareció en el Diario Oficial de la Federación, una adición al artículo ésta era la creación del apartado “B”, de la cual se derivaría la consecuente ley reglamentaria, dejando sin efecto los estatutos mencionados anteriormente, en su creación su texto original decía así:

“B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos; En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

---

46 SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, segunda edición, Porrúa, México, 1961, p. 493.

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y actitudes de los aspirantes. El Estado organizara escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley;

En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal, en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para su defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a). - Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b). -En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho del trabajador por el tiempo que determine la ley.
- c). - Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d). - Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas. en los casos y en la proporción que determine la ley.

e). - Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f). - Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social.

La reforma correspondiente al 6 de octubre de 1961 y publicada el 27 de noviembre de ese mismo año, relativa al artículo 123, se adicionaba la fracción cuarta, decía lo siguiente:

Artículo 123. -.....

I.-.....

II.-.....

III.-.....

IV.-.....

Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República”

El 20 de noviembre de 1962, publicada el 21 del mismo año y mes se reforman las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI inciso A del artículo 123 constitucional para quedar de la siguiente manera:

II.- "La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas para las mujeres y los menores de dieciséis años; el trabajo nocturno industrial para unos y otros: el trabajo en los establecimientos comerciales, después de las diez de la noche para la mujer y el trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años."

III.- "Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años, los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas."

VI.- " Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o en varias zonas económicas, los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o el comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer la educación de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

Los salarios mínimos se fijarán por comisiones regionales, integradas con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno y serán sometidos para su aprobación a una comisión nacional que se integrará en la misma forma prevista para las comisiones regionales."

IX.- " Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas regulada de conformidad con las siguientes normas:

- a). - Una Comisión Nacional integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijará el porcentaje de las utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;
- b). - La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará así mismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;
- c). - La misma comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen;

d). - La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

e). - Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular en la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley.

f). - El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.”

XXI.- “Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por la junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.”

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado a elección del trabajador, a cumplir con el contrato o a indemnizarlo con tres meses de salario. La ley determinara los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir con el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él, malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.”

XXXI.- “ La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería,

petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales, a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, a contratos colectivos que hayan sido declarados como obligatorios en más de una entidad federativa, y por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva."

La fracción XXXI fue adicionada el 4 de febrero de 1975 aumentando a lo anterior otras ramas de la industria en las que se incluyó la industria automotriz, productos químicos farmacéuticos, medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empaquetado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas.

Se reformó nuevamente la fracción XXXI en diciembre de 1977, el decreto fue publicado el 9 de enero de 1978, la fracción quedó casi como la conocemos actualmente enlistando las actividades que le son de exclusividad de la competencia federal y precisando en que consisten cada una, sólo no contempla el número 21 de la actual fracción XXXI donde se incluye también la existencia de las empresas administradas por el Estado.<sup>47</sup>

### **2.2.2 Legislación sobre servidores públicos.**

La conducta de los funcionarios y servidores públicos ha sido regulada por disposiciones que son, algunas muy antiguas desde la creación del gobierno mexicano como entidad independiente, a partir del establecimiento de éste, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América

---

<sup>47</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979, décima edición, México, 1981, Pp. 931-995.

Mexicana, también llamada Constitución de Apatzingan de fecha 22 de octubre de 1914, fue regulada la responsabilidad de los funcionarios públicos que era determinada a través del llamado juicio de residencia, éste era aplicable a los titulares de los Ministerios de la Presidencia de la República, a Diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y por regla general a todo empleado público, según quedaba de manifiesto en los artículos 59, 196 y 224 de ese decreto.

El mencionado juicio era llevado ante el tribunal de residencia, con un procedimiento que era muy similar al que se utilizaba en la época colonial, para poder estar al tanto de las funciones de las autoridades y su desempeño, una vez concluidos los encargos respectivos, se daba oportunidad a las personas en general para expresar su opinión sobre las actividades del funcionario en cuestión, de esta manera se evaluaba su conducta; a consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1824, esta forma de evaluación cambió.

Las responsabilidades en las que incurrieran Presidente y Vicepresidente de la República, Secretarios de Estado, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores y todos los empleados públicos, serían conocidas y resueltas por la Corte Suprema de Justicia y si el que incurriera en responsabilidad fuera miembro de esta corte, sería facultado para resolver sobre esta situación un tribunal especial, así de esta manera con un procedimiento muy similar. La legislación que sucedió a esta Constitución como lo fueron las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, en su contenido contemplaban la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, regulándola únicamente en los aspectos político y penal, donde los demás factores fueron de menor importancia, las facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos no se mencionaban, debido a que detentaban una autoridad absoluta y discrecional en cuanto a los empleados y funcionarios públicos con rango inferior.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, surgieron leyes reglamentarias en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, pero tampoco se dio a estas leyes el carácter disciplinario, ya que las disposiciones que mencionaban estas leyes, sólo incluían responsabilidades en que podían incurrir una pequeña parte de los servidores del Estado. Fundamentalmente abarcaban aspectos de carácter político y penal, dejando a un lado el estudio de otro tipo de responsabilidades propias a los trabajadores del Estado. El título cuarto de la Constitución de 1857, además de la responsabilidad propia al Presidente de la República, sólo menciona responsabilidades de funcionarios de alto nivel en el gobierno federal, de los Gobernadores a nivel estatal, por delitos, faltas y omisiones oficiales, delitos del orden común, el texto del artículo 103 constitucional establecía lo siguiente: " Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción a la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."

Las leyes que reglamentaron este título de fechas 3 de noviembre de 1870 y 6 de junio de 1886 atribuidas a Juárez y Díaz respectivamente, se manifiestan en semejanza con lo que estipulaba la Constitución de 1824, que se encausaba principalmente en los delitos del orden común y los oficiales, a pesar de que en el texto del título se mencionan las faltas oficiales, no fueron reguladas por las leyes secundarias, sólo el ámbito penal.

En la ley del 3 de noviembre de 1870, se establecieron los delitos, faltas y omisiones oficiales de los funcionarios mas altos de la Federación, señalando como sujetos de esta ley a los mencionados en el artículo 103 de la Constitución de 1857. Se señaló como delitos oficiales, el ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías

individuales y cualquier infracción grave a la Constitución y leyes federales, determinaba como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un periodo de cinco a diez años.

En cuanto a las faltas oficiales de los altos funcionarios se basaba en la gravedad de la infracción y se tomaban como tales a las realizadas a la Constitución y las leyes federales, esto se aplicaba en cuestiones de poca importancia donde la sanción era la inhabilitación de cinco a diez años. Se reguló otra conducta considerada como infracción, se denominaba omisión en el desempeño de funciones oficiales, lo anterior consistía en la inexistencia o inexacta aplicación en el desempeño de las funciones que les eran inherentes a sus cargos, para esta conducta se previó como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año. Conforme a lo que decía la Constitución esta ley desarrollaba los diversos procedimientos diferenciando entre delitos oficiales y comunes en los primeros el congreso actuaba como jurado para acusar, estaba sólo integrado por la Cámara de Diputados, el órgano de sentencia era la Suprema Corte de Justicia, al volver el sistema bicameral, el órgano de sentencia era la Cámara de Senadores, la votación debería ser unánime, este procedimiento fue utilizado no sólo en los delitos, también comprendía las faltas y omisiones oficiales, determinando la sanción únicamente en estos casos por la culpabilidad ya declarada, la resolución que se diera debía considerar la existencia de delitos del orden común, por lo que la resolución contenía dos propuestas, una por los delitos oficiales por los que ya era considerado como culpable y la declaración de procedencia por los del orden común, poniendo al inculcado a disposición de los tribunales competentes en estos casos, dejando a salvo los derechos del Estado para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria que resultara por las responsabilidades incurridas.

La segunda ley de la materia fue expedida el 6 de junio de 1886 se denominaba Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, en su primer capítulo hablaba de la responsabilidad y el fuero constitucional de los funcionarios federales de mayor nivel, mismos que mencionaba la anterior ley reglamentaria por remitirse al artículo 103, se reconocía la

responsabilidad por delitos, faltas y omisiones de carácter oficial en las mismas condiciones que la ley anterior. De igual manera se reconocía la responsabilidad por delitos del orden común cometidos por los funcionarios, durante el tiempo que durase su encargo. La novedad se dio con la determinación de la declaración de procedencia misma que debía dictar el gran jurado, estableciendo al mismo tiempo la protección del fuero constitucional a partir de entrar en funciones, existía un capítulo específico sobre el procedimiento aplicable a los casos de los delitos del orden común cometidos por los funcionarios públicos, donde existía la posibilidad de que el funcionario solicitara a la Cámara de Diputados una declaración de inmunidad para suspender algún proceso en su contra, esto podía terminar en la fundamentación de la declaración de procedencia, o no haber lugar a proceder dentro de la Cámara de Diputados que también era llamada gran jurado.

En esta ley se aplicaba otra resolución denominada declaración de incompetencia. Se dictaba cuando el delito o falta hubiese sido cometido en tiempo diferente a cuando el funcionario gozaba de fuero, se le podía procesar por su conducta sin necesidad de un procedimiento previo ante el gran jurado, respecto a lo correspondiente a los delitos oficiales y faltas de esta misma naturaleza, los procedimientos eran establecidos ante los jurados de acusación y de sentencia. Los delitos oficiales no fueron descritos y sólo se remitió a los previstos en los códigos penales de 1872 y de 1929, ya que esta ley estuvo vigente hasta el año de 1940 pues la siguiente ley reglamentaria no la derogó.

A partir del primero de mayo de 1917, se puso en vigor la Constitución Política actual, en su texto original del título cuarto, estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados del gobierno federal, el artículo 108 en su texto original decía: " Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

De las disposiciones que integraban el título cuarto de esta constitución, ninguna se refirió de manera específica a responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario porque se regularon fundamentalmente lo concerniente a los delitos comunes y oficiales, sólo fueron mencionadas las faltas u omisiones oficiales, mismas que pueden asimilarse a las responsabilidades de carácter administrativo, pero al no mencionarse su contenido se dejó ocupando las disposiciones de los siete artículos que hablan de los delitos, el fuero de los altos funcionarios, procedimiento para el desafuero y procedimiento en el juicio político.

En los términos que señala el artículo 111 de la Constitución, el Congreso de la Unión debía expedir con la mayor brevedad posible una ley de responsabilidades que tuviera contemplados a todos los funcionarios y empleados públicos de la Federación así como del Distrito Federal, puesto que la ley anterior era reglamentaria de la Constitución de 1857, esto se dio en el año de 1939 en el mes de diciembre, cuando se elaboró la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940. Dentro de ésta se regularon los delitos y faltas oficiales y se reconoció la acción popular para poder denunciarlos, se habló sobre la necesidad de la declaración de procedencia, en caso de la comisión de delitos del orden común cometidos por altos funcionarios. En el artículo primero de dicha ley se dispuso la existencia de responsabilidades de los agentes públicos de la manera siguiente:

Los funcionarios y empleados de la Federación y del distrito y territorios federales son responsables por los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que se refiere.

Determinó como sujetos de la ley a los funcionarios y Empleados de la Federación, del distrito y territorios federales, denominando como altos funcionarios al Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República y Gobernadores de los Estados y las Legislaturas Locales, por otra parte el Presidente de la República podía ser acusado sólo durante el tiempo que durase su encargo y hasta un año después.

Esta es la primera ley que hizo una diferencia entre los delitos y las faltas oficiales, éstas se definieron por exclusión, pues se señaló claramente cuales eran las infracciones a la Constitución y leyes federales que no eran consideradas como delitos, y por lo tanto se tomaban como faltas oficiales, éstas tendrían como sanción la suspensión en el cargo de uno a seis meses. Sin definir los delitos oficiales se mencionaron los que podrían ser imputables a los altos funcionarios del gobierno, estos eran:

“Ataque a las instituciones democráticas.

Ataque a la forma de gobierno republicano representativo y federal.

Ataque a la libertad de sufragio.

Usurpación de atribuciones.

Violación de garantías individuales.

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

Omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.”

Las sanciones que se establecieron por la comisión de estos delitos fueron la destitución del cargo u honor investido y la inhabilitación de cinco a diez años.

En el caso de los Gobernadores y Diputados se les considero auxiliares de la Federación, los demás funcionarios y empleados públicos se consideraron en las 72 fracciones donde se mencionan diversas conductas consideradas como delitos, en otras fracciones se mencionan las

sanciones que son aplicables a quienes cometen las conductas señaladas mismas que iban desde la destitución e inhabilitación por determinado tiempo, hasta la imposición de sanciones económicas y privación de la libertad por doce años. Se consideraba la existencia de una falta cuando no se presentaba un delito y las leyes y reglamentos respectivos eran los que señalaban las sanciones aplicables a cada caso.

Esta ley contenía cinco procedimientos diferentes, dos se referían a los altos funcionarios del gobierno, dependiendo si eran delitos comunes u oficiales, los otros tres procedimientos eran aplicables a los demás funcionarios de la Federación, uno por enriquecimiento inexplicable, otro para los funcionarios del Poder Judicial y otro para la atención de delitos y faltas oficiales, éstos últimos, así como los delitos comunes que cometieran de altos funcionarios se atendían de la siguiente manera:

Para el caso de las cuestiones oficiales se estableció un juicio político donde la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia. En los delitos del orden común se determinaba sobre la declaración de procedencia a través de la Cámara de Diputados que actuaba como gran jurado. Existía la posibilidad de que el funcionario optara por la declaración de inmunidad en cuyo caso se suspendía el proceso en los tribunales comunes, esta declaración podía ser pedida por el mismo funcionario al que se estaba juzgando.

Los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios públicos eran substanciados con un procedimiento ordinario, terminado el proceso penal se debía remitir la causa al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios de la Federación, era este órgano el encargado de dictar la sentencia correspondiente. Con respecto a los funcionarios judiciales, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución, ésta actuaba de manera que resolvía sobre la petición y se turnaba a la Cámara de Senadores para dictar la resolución.

El 4 de enero de 1980 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, con ésta se derogaba la anterior ley, que había estado en vigor desde el gobierno de Cárdenas, pero en general se siguió con el antiguo sistema de responsabilidades que hasta esa fecha había regido, concentró su atención en los delitos oficiales y comunes dejando otros aspectos de las responsabilidades, a las leyes y reglamentos relativos según el caso. Las responsabilidades de que se ocupaba esta ley las contenía su artículo primero de la siguiente manera:

Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley.

Se encuentran mencionados en este artículo, tres tipos de infracciones. los primeros pertenecen al ámbito penal, en el caso de los delitos oficiales existe una diferencia atendiendo al sujeto que los comete, el artículo tercero de esta ley nos dice:

“ Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano representativo y federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- Cualquiera infracción a la Constitución o las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII.- Por violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, y

VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a los que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas."

En los llamados delitos oficiales que menciona esta ley es de notar un procedimiento diferente para los altos funcionarios, pues en el caso de ellos es necesario un juicio político ante el Poder Legislativo, donde los Diputados acusan y el Senado hace el papel de gran jurado, es un procedimiento de tipo especial diferente totalmente a uno de carácter penal.

Para manejar las circunstancias especiales de los demás funcionarios se estableció un procedimiento especial que consta de dos fases. en la primera se acude al juez penal de la manera ordinaria, el órgano encargado de dictar sentencia definitiva es el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, con relación a las faltas oficiales no quedó manifestado su contenido, sólo se menciona que serían las infracciones y omisiones cometidas por los funcionarios y empleados públicos en el ejercicio de sus funciones y que no se conceptuaran como delitos en una ley distinta. Por otra parte en el artículo cuarto la misma ley mencionaba que las faltas oficiales eran las infracciones de los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo y afectarían de manera leve intereses públicos y del buen despacho, y no trasciende en el funcionamiento de las instituciones del gobierno. La sanción por estas faltas iba desde la amonestación hasta la suspensión del cargo de uno a seis meses y la inhabilitación hasta por un año, los demás funcionarios fueron regulados en sus conductas por lo que se dispusiera en las leyes y reglamentos relativos, omitiendo cualquier procedimiento administrativo dejando la resolución de estas cuestiones a leyes de carácter sustantivo.<sup>48</sup>

El 28 de diciembre de 1982 todo el sistema de responsabilidades se cambió, esto a consecuencia de la reforma constitucional que se dio en esa fecha, donde el título cuarto fue reformado, sobre

---

<sup>48</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. INAP.

todo es de mencionarse el artículo 108 y la creación de una nueva ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 108 es el primero del título cuarto de la constitución que se denominó "de las Responsabilidades de los Servidores Públicos", este título había permanecido invariable desde la promulgación de la actual Constitución y el texto que mostraba la Constitución de 1917 se basaba en lo dispuesto por la Constitución anterior, la de 1857.

El que se estableciera un nuevo régimen de responsabilidades respecto a los servidores públicos se había convertido en una necesidad constante, pues se trataba de evitar cualquier situación que implicara un abuso del poder, se había tratado en las leyes y constituciones anteriores, pero se necesitaba algo que fuera más preciso y completo. Las reformas de 1982 tienen una mejor técnica jurídica en la manera de ser plasmadas y dan un tratamiento que abarca desde lo unitario, al sistema y completamente al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, la esencia de las disposiciones anteriores no se vio alterada por completo, las cuestiones novedosas son pocas y el texto vigente conserva un poco el anterior sistema, haciendo algunas aclaraciones en cuanto al otro, por las confusiones que se propiciaban, los cambios se dan fundamentalmente en aspectos de terminología, pero esta vez se distingue un poco más en otro tipo de aspectos en las responsabilidades, como son el aspecto administrativo y civil aunque las diferencias más notables se dieron en la ley reglamentaria. En el título constitucional ahora se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos cambiando el calificativo de funcionarios que tenían en las anteriores legislaciones, con esto se establece la naturaleza del servicio a la sociedad que soporta su empleo cargo o comisión, en los textos anteriores se hablaba únicamente de altos funcionarios, refiriéndose al Presidente de la República, Gobernadores y Diputados de los Estados, Senadores y Diputados Federales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Procurador General de la República. En el artículo 111 se disponía la elaboración de una ley de responsabilidades de todos los empleados y funcionarios públicos. El artículo 108 menciona como sujetos de responsabilidades previstas en el mismo título a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y Judicial del Distrito federal, a los funcionarios y empleados y,

en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, de ese modo se estableció la responsabilidad de todos los servidores públicos a nivel constitucional atendiendo a la igualdad ante la ley, no importando ni la jerarquía, rango, origen o lugar del empleo cargo o comisión.

Cabe señalar que el texto constitucional omitió incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores de los órganos legislativos y judiciales, atendiendo a lo que se dispone en el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se divide en centralizada y paraestatal. Comprende los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, por lo que los trabajadores de éstas también se consideran como servidores públicos a pesar de los distintos factores jurídicos y económicos que las rigen, por lo que están sujetos al régimen de responsabilidades mencionado en la Constitución. Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se remite al texto constitucional, no existe en este ámbito una delimitación exacta de los servidores públicos y pueden presentarse lagunas, por lo que se debe determinar quienes son servidores públicos con precisión en nuestra Constitución.

Como ya se habla mencionado antes, de la misma fecha de publicación de esta reforma constitucional que sigue vigente en la actualidad, se creó una nueva ley reglamentaria referente al título cuarto, esta es la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, derogó a la anterior y en ésta se buscó un poco delimitar sobre otro tipo de conductas que constituyen responsabilidades, no sólo se concreta a los ámbitos penales y políticos, también abarca responsabilidades de tipo administrativo y civil, aunque es conveniente mencionar que el estudio de la responsabilidad en nuestro país se ha enfocado fundamentalmente a los dos primeros aspectos mencionados, por lo que no se puede decir que la transformación sea muy profunda, sin embargo significa un comienzo para la determinación clara y precisa que debe llevarse a cabo en un futuro de las responsabilidades civil y administrativa.

## CAPÍTULO III

### CONTEXTO JURÍDICO ACTUAL

Desde la introducción en México de los órganos propios del sector paraestatal, se ha tratado de tener un régimen jurídico ideal, tanto para el funcionamiento y objetivos que realizan los mismos y para las personas que prestan sus servicios en éstos. En este caso existen fundamentos que van desde artículos en la Constitución a leyes secundarias, en el primero nos referimos precisamente a los artículos 108 y 123 de nuestro máximo ordenamiento, que son los que hablan sobre servidores públicos y las relaciones laborales de éstos y de los trabajadores en general. El artículo 90 del mismo ordenamiento nos dice la forma en que estará constituida la Administración Pública en nuestro país, mencionando que será centralizada y paraestatal, a la vez nos proporciona un fundamento para las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, en cuestión de leyes secundarias se encuentra regulado por diversas leyes.

La situación de todo el sector paraestatal se regula a través de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su respectivo reglamento, ya sea su creación, mantenimiento y extinción. En lo que se refiere a la plantilla laboral que conforma a estas estructuras encontramos que para el caso de funcionarios públicos opera la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Los trabajadores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, en su calidad de simples prestadores de servicios, se rigen en sus relaciones laborales con la Ley Federal del Trabajo.

Es así como el Estado a través del tiempo ha creado una serie de ordenamientos jurídicos aplicables a todo el sector paraestatal, con miras a un perfeccionamiento de éstos para la sana relación entre la rama paraestatal y la centralizada, este objetivo no siempre se ha podido cumplir, pues como veremos, no siempre los ordenamientos jurídicos aplicables tienen un criterio idéntico.

Esta situación se da porque en ocasiones se generaliza en cuanto a la planta laboral de la estructura paraestatal, olvidando el punto fundamental de que no todos son servidores públicos sólo por laborar en un órgano o empresa que pertenezca al Estado o tenga una participación de su capital.

### **3.1 Fundamento constitucional.**

Nuestro tema tiene en la Constitución una razón que le dan disposiciones de nuestra máxima legislación, ya hemos hablado de cuales son estas disposiciones constitucionales, mencionándolas nuevamente, se encuentran el artículo 123 en sus dos apartados. Al hablar de nuestro objeto de estudio utilizamos los términos servidor público, trabajador al servicio del Estado, también se menciona a los trabajadores en general que son regulados por el apartado "A" del mencionado artículo, esta diferencia nos lleva a otra disposición de carácter constitucional que en este caso es aplicable.

El artículo 108 de la Constitución nos menciona cuales son las personas que deben considerarse como servidores públicos describiéndolos y haciendo notar ciertas características que deben tener, por otra parte pero no por ello menos importante, encontramos al artículo 90 del mismo ordenamiento, esta disposición justifica la existencia de los organismos descentralizados y empresa de participación estatal al mencionar que la Administración Pública será centralizada y paraestatal.

En el caso del Artículo 123, en su apartado "A" nos menciona las industrias que deben regirse con las disposiciones de su ley reglamentaria concretamente en la fracción XXXI de esta disposición, en el numeral 21 de la misma se menciona a las empresas que sean administradas de forma directa o descentralizada por el gobierno federal, donde carece de importancia que el Estado sea el socio mayoritario o total poseedor de la industria en cuestión, estas relaciones laborales tienen

como legislación aplicable la Ley Federal del Trabajo. En el caso de los trabajadores al servicio del Estado tienen como legislación aplicable el apartado "B" del mencionado artículo 123 a través de su legislación reglamentaria, que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este apartado nos dice que es aplicable a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, dando posteriormente todas las bases aplicables a esas relaciones laborales entre el Estado como entidad patronal y el sujeto como empleado o servidor público, contenidas en 14 fracciones que integran el mismo.

Siguiendo el artículo 108, otra legislación en el caso de los servidores públicos es la que resulta reglamentaria de este artículo constitucional, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la disposición de la Constitución nos dice cuales son los servidores públicos y sus características en su título IV.

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

Por último se encuentra el artículo 90 de la Constitución que nos proporciona las bases para la creación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la disposición constitucional nos dice:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases

generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Este artículo de la Constitución también tiene sus leyes reglamentarias que en este caso son dos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. En nuestro objeto de análisis es más importante la segunda ya que las estructuras sometidas a este trabajo son parte integrante de la Administración Pública Federal, pero en su rama paraestatal, lo que nos indica las características fundamentales de estas estructuras, como son un régimen jurídico diferente así como autonomía representada por una capacidad de toma de decisión y un patrimonio propio.

### **3.1.1 Trabajador al servicio del Estado, organismos descentralizados y empresa de participación estatal.**

Las diversas actividades que realizan las estructuras del Estado para la consecución de sus fines, hacen notar que dichas estructuras para poder lograr su funcionamiento requieren y utilizan los servicios de muchas personas, esto sucede no sólo en la Administración Pública, sino también en las áreas correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial, de todo este conjunto de personas que son empleadas por el Estado, la gran mayoría tiene en común, un régimen particular que les da la calidad de empleados o funcionarios públicos.

Existen otros casos en los que los sujetos prestan un servicio al Estado de manera eventual, esto se da con mayor frecuencia durante periodos electorales o tratándose de cargos censales, o en cumplimiento de mandatos judiciales, o los emanados del Poder Legislativo que sean considerados obligatorios como lo es el servicio militar.

Para poder diferenciar entre las personas que prestan sus servicios para el Estado de manera habitual, de las que lo hacen solamente de manera temporal, se tienen algunas características exclusivas de los empleados públicos, éstas son la incorporación, la regularidad de la relación de trabajo, la retribución de la misma y un sometimiento expreso al Derecho Administrativo; el caso de la incorporación se da cuando una persona física pasa a formar parte de la estructura pública asimilándose mediante la inclusión del sujeto a alguno de los órganos con que cuenta dicha administración, de esta manera el actuar del sujeto es considerado como actos realizados por el Estado, dado que los actos del individuo se le imputan jurídicamente al mismo, esta situación se le conoce como investidura, pues se le otorga al individuo un papel especial en las funciones que realiza la entidad para la que presta sus servicios, de tal manera se da la competencia.

Cuando se otorga el reconocimiento, se tiene al sujeto como un agente de la entidad que representa o en otros casos puede llegar a ser el mismo titular de la dependencia que se trate, tal es el caso de los directores de las empresas o los mismos Secretarios de Estado. Se distinguen en el proceso dos situaciones características, una es la designación y la otra la toma de posesión, la primera es una adquisición en abstracto del puesto que se trate, mediante el nombramiento, que puede tener carácter de elección en algunos casos. La segunda característica se da cuando el sujeto asume de manera concreta las funciones que les son propias al órgano para el cual haya sido designado, poniendo en práctica el desarrollo de esas funciones, comúnmente se le conoce como toma de posesión del cargo;

En el caso de la regularidad de la relación, se da cuando el sujeto se hace parte de las estructuras del servicio público, con la convicción de permanecer en el mismo y considerarlo como una ocupación habitual, por lo que las relaciones eventuales y por tiempo determinado están excluidas de tal incorporación, ya que los sujetos que se encuentran prestando sus servicios para el Estado lo hacen como su medio de vida a través de la remuneración económica que perciben.

El padrón de personal al servicio del Estado, contiene una relación de las personas que tienen esta característica, el estar inscritos al registro les supone la idea de permanencia de la relación de trabajo con el Estado.

La retribución consiste, en que los sujetos que prestan sus servicios para las estructuras de la Administración Pública, hacen de la actividad laboral que desempeñan su medio para subsistir y constituye la actividad más importante que desarrollan, se encuentran incluidos en el presupuesto de egresos que anualmente se destina para los gastos gubernamentales, los casos que no se rigen por esta particularidad son cubiertos conforme a tarifas establecidas, en estos casos no se incluye a las personas que prestan sus servicios como cargas publicas o como consecuencia de mandatos judiciales. así la retribución constituye el sostén económico que el Estado proporciona a sus servidores.

La situación del sometimiento al Derecho Administrativo se da cuando "la regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano, implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia del Derecho Administrativo." <sup>49</sup>

La anterior situación ha dado lugar a que se establezcan diferencias entre las personas que como autoridades se regulan mediante el Derecho Administrativo, la situación de los obreros que se encuentra regulada exclusivamente por el Derecho Laboral, dejando la regulación de los empleados al Derecho Administrativo, en esta particularidad se debe delimitar y diferenciar a los que pueden considerarse como servidores públicos, de los que no. Nuestra opinión al respecto es que no todos los empleados de la Administración Pública deben considerarse como funcionarios públicos, pues en el caso del objeto de estudio de este trabajo, aunque se trate de entidades de la Administración Pública, su personal se rige con disposiciones de carácter laboral.

---

<sup>49</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ed. INAP. Pág. 46.

En lo que se refiere al régimen jurídico que es aplicable a los trabajadores del Estado reviste dos situaciones, una la da el Derecho Disciplinario, como rama del Derecho Administrativo y otro lo constituye el Derecho Laboral Burocrático, constitucionalmente éste se encuentra originado en el artículo 123, en su apartado "B", el cual nos muestra la situación especial que rige la relación de los trabajadores al servicio del Estado con éste último, a través de un sistema jurídico que resulta ampliamente distinto de las relaciones de trabajo normales. El Derecho Laboral Burocrático, se encuentra integrado por varios sistemas que se establecen atendiendo a la calidad y tipo de la relación laboral, otros sistemas que son, el establecido con el apartado "A" del artículo 123 constitucional y la reglamentaria Ley Federal del Trabajo.

Aquí se encuentran comprendidas las relaciones de trabajo entre los trabajadores y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, entre los primeros se encuentran Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, en el caso de las empresas el papel es más limitado, dado el auge de la privatización que se ha dado de las paraestatales como empresas públicas.

Este es el régimen jurídico que se analizará en este trabajo, pues como ya se ha hecho notar, aunque se trata de entidades de la Administración Pública que guardan relación con el Estado de manera directa, cuando hablamos de sus miembros casi la totalidad se rige como la legislación laboral ordinaria prevé, otro es el regulado por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, con su respectiva ley reglamentaria que en este caso es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ésta misma en su primer artículo nos dice; que entre las dependencias y los trabajadores que se encuentran en el supuesto del apartado "B" están localizados los trabajadores de los Poderes de la Unión y algunos organismos descentralizados identificados plenamente.

El caso de los trabajadores de confianza es distinto, ya que no se encuentran regulados según las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque si forman parte de lo que comprende el apartado "B" del artículo constitucional en mención, de esta manera, sus

relaciones laborales con el Estado, son reguladas según lo señalado en este apartado, más lo sustentado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, así como en los principios generales del Derecho.

Los integrantes del servicio exterior o diplomático, como encargados de representar al Estado en cualquier gobierno extranjero, también son integrados por el personal administrativo que labore para dicho servicio exterior, haciendo énfasis en la importancia del servicio consular y diplomático, la misma ley de trabajo burocrático los excluye de su régimen, dado que sus relaciones laborales también se rigen por lo estipulado en el apartado "B", y por lo estipulado en su legislación reglamentaria, en este caso es la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento, de acuerdo con lo que dispone el apartado "B" en su fracción XIII.

En el caso de los militares, es decir las fuerzas armadas, su personal no se encuentra como integrante de las disposiciones de la ley burocrática, por lo que sus relaciones laborales también se encuentran reguladas por lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, así como las demás leyes relativas a la disciplina militar.

Por último, en los cuerpos policíacos y de seguridad pública, así como las personas que vigilan los establecimientos destinados a la extinción de las penas, se regulan con sus propias leyes, según lo dispone también la fracción XIII del artículo 123 en su apartado "B".

Frecuentemente se da que los trabajadores al servicio del Estado reciben otra denominación, ésta es la de servidores públicos, la misma constitución es la que nos dice quien debe considerarse como servidor público, en su título IV se dan las bases para la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y las personas que prestan sus servicios para el mismo, de tal manera, se le da la calidad de servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, así se les obliga a una conducta especial que se menciona en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al transgredir estas normas

específicas se hacen acreedores a las sanciones que por incumplimiento de su deber afecte el papel de la Administración Pública, la misma Constitución, reconoce a los trabajadores al servicio del Estado como servidores públicos, se mencionan en el artículo 108, el mismo, nos dice que: " Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; este es el criterio que ha guardado la Constitución desde 1982, cuando se aprobó la ley de responsabilidades y también se creó el título constitucional, que sigue vigente.

A partir de la difusión del concepto de servidor público y la delimitación de sus responsabilidades, se establecieron parámetros para la diferencia de la calidad laboral de los mismos, ésta implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas a las que se imponen por medio de la función pública que está regulada por el Derecho Administrativo.

Para el funcionamiento de la Administración Pública, que constituye una persona jurídica, se necesita la participación de los individuos que actúan como sus agentes. "La Administración Pública se desenvuelve con la acción continúa, permanente y eficaz, de varios miles de personas que ocupan las diversas categorías, que anualmente fija el presupuesto de egresos de la Federación y el presupuesto de egresos del Departamento Distrito Federal, y de las demás instituciones administrativas encargadas de llevar a cabo los fines del Estado."<sup>50</sup>

En razón de lo mencionado anteriormente, los trabajadores del Estado tienen un régimen de Derecho Público que resulta más estricto, ya que debe asegurar que se cumplan los requerimientos de los servicios públicos, al mismo tiempo regular y tutelar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, entre éstos se distinguen dos tipos de servidores públicos que son: Los funcionarios públicos y los trabajadores o empleados públicos, en el caso de los primeros

---

<sup>50</sup> Op. cit. SERRA ROJAS, Andrés. Pág. 391.

son considerados como tales, los que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o nombramiento de cualquier autoridad competente, participen y se integren a la realización de las tareas de la Administración Pública. Los funcionarios tienen una capacidad como tales, propia de la función que esté desempeñando, se traduce a que el funcionario puede ordenar y decidir por su cuenta hasta cierto límite, sus características principales son:

Capacidad de elección para su participación en la ejecución de los objetivos del Estado, participa también en actos públicos, ejecuta disposiciones legales específicas y que son propias del cargo que desempeña, reviste una capacidad de representación del Estado ante los particulares y otras autoridades.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, diversas legislaciones, entre las que se incluye la misma Constitución, los denomina como trabajadores, como lo hace en el apartado "B" del artículo 123 de la misma. Se refiere al grueso de las personas que prestan sus servicios para la Administración Pública, su función real equivale únicamente a ejecutar las ordenes que se les dan a través de los funcionarios, su papel no reviste ninguna de las capacidades que tienen los funcionarios, sólo adquieren los derechos, entre las características que tiene se encuentran la colaboración limitada en las funciones de la Administración Pública. Su incorporación se da de manera voluntaria, no participa en la ejecución de la voluntad pública, pues carece de representatividad. Se dedican de manera habitual a los fines del Estado y son retribuidos por éste en todas las ocasiones, pues no se ubican en el caso de las personas que desempeñan una actividad que tiene su origen en una carga pública, como es el caso de las funciones censales y electorales, que constitucionalmente están previstas, sin embargo los individuos que las prestan no son considerados como trabajadores al servicio del Estado.

Concretamente las bases constitucionales y el reconocimiento legislativo del concepto de trabajador al servicio del Estado o servidor público se encuentra como ya se ha mencionado en el título especial de responsabilidades de los servidores públicos, donde el artículo 108 constitucional contiene la descripción de quien debe considerarse como servidor público, de la misma manera

utiliza este máximo ordenamiento el concepto de trabajador al servicio del Estado. En el artículo 123 en su apartado "B" y así en diversos ordenamientos se encuentra utilizado el concepto con lo que se le da reconocimiento en el ámbito constitucional, además de que existe una ley de trabajadores al servicio del Estado reglamentaria del apartado "B".

Por otra parte debe mencionarse que la situación laboral y régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado y Poderes de la Unión es muy distinta a la que guardan los trabajadores en general y los trabajadores de los organismos descentralizados e industria de participación estatal, teniendo los primeros como base, la autoridad del Estado y su sometimiento a ésta, "sin embargo, no estaría de más precisar hasta que punto debe considerarse que cualquier participación, del tipo que sea, en el ejercicio de la función pública debe hacer responsable al empleado, o si sería conveniente dirigir la responsabilidad administrativa sólo a quienes tienen la autoridad para decidir y ejercer el poder del Estado: es decir, a los funcionarios, dejando a los demás servidores públicos sujetos al régimen laboral." <sup>51</sup>

De lo anterior se puede concluir, que a pesar de que los trabajadores del Estado, Poderes de la Unión y los del Distrito Federal, están sujetos a un régimen jurídico distinto al de las relaciones de trabajo en general y aun de los trabajadores del sector paraestatal, como los que se han mencionado, no escapa del análisis de muchos autores y de la comunidad jurídica en general, que las responsabilidades administrativas no deben ser objeto para la sanción laboral de los trabajadores, dado que como se expone anteriormente, no todos los trabajadores o empleados públicos tienen la capacidad de decisión y autoridad que reviste un funcionario público, por lo que debe tomarse en el futuro, una medida para que se evite que la responsabilidad administrativa recaiga en los simples trabajadores y que de esta manera se vean afectados en su situación laboral, por situaciones de carácter administrativo.

---

<sup>51</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. INAP. Pág. 47.

En lo referente a los trabajadores del sector paraestatal, en concreto los de organismos descentralizados y la industria de participación estatal, éstos no deben considerarse como servidores públicos, ya que por sus características particulares sólo pueden ubicarse dentro de los trabajadores, cuyas relaciones laborales son reguladas por la Ley Federal del Trabajo y el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, por lo que estrictamente no se les debería aplicar ningún otro ordenamiento, cuestión que se repite en muchas ocasiones, por contener algunas características que pudieran considerarse como signos de servidor público, sin embargo, estas particularidades nada tienen que ver en su calidad de simples trabajadores.

### **3.2 Leyes federales.**

Al igual que la rama paraestatal cuenta con un fundamento en la Constitución, también existe una serie de leyes secundarias de carácter federal que regulan todo lo referente a los organismos descentralizados y la empresa de participación estatal, desde lo que es la creación de todas estas estructuras de la Administración Pública, pasando por lo más importante en nuestro trabajo que es la legislación aplicable en cuanto a las relaciones laborales a todos estos órganos, comenzaremos por mencionar la ley que da origen a estas estructuras.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, nos proporciona una visión desde el punto de percepción jurídica de cómo son estos organismos desde su creación que puede ser por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo, por manifestaciones directas o decretos, así como la manera de administrarse y autogobernarse sin la intervención directa del Estado ni de la rama centralizada. También contempla las maneras de extinción de los mismos.

En el caso de las legislaciones de carácter laboral que pueden ser aplicables a la planta laboral de estas empresas y órganos, existen dos que se consideran como válidas. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos menciona cuales son las particularidades de un régimen

distinto aplicable a todos los sujetos que prestan sus servicios al Estado sin importar que clase de actividad siempre y cuando reúnan las características que la misma ley prevé, así como las que marca el artículo constitucional que origina a la misma.

La Ley Federal del Trabajo es la que nos indica como deben regularse las relaciones de trabajo en general, es decir, resulta aplicable para cualquier relación de trabajo. Reglamentaria del artículo 123 "A" nos indica que las relaciones de trabajo de la empresa de participación estatal y los organismos descentralizados deben estar a lo dispuesto en esta ley en lo que se refiere a las relaciones laborales con sus trabajadores.

Por último se encuentra la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que nos manifiesta, conductas que pueden ser consideradas como faltas y las sanciones respectivas, derivadas de la realización de dichas maneras de actuar en el desempeño de su función.

### **3.2.1 Ley Federal del Trabajo.**

La base estructural de la Ley Federal del Trabajo vigente la encontramos en los artículos 1°, 5°, 8°, 10° y 20°, el tercero de los mencionados nos dice quien debe considerarse como trabajador, según los elementos de esta legislación. La persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado.

La definición encuentra su complemento con la que proporciona el artículo 10° respecto de patrón diciendo que es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Estos conceptos de trabajador y patrón adquieren vigencia jurídica en la relación de trabajo en el artículo 20, que nos dice que se da cuando existe la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona por medio de un salario.

El artículo primero nos da características precisas de la ley como su observancia de manera general en toda la República y su ámbito de aplicación en los trabajadores que se mencionan en el apartado "A" del artículo 123 constitucional. Finalmente un carácter de ordenamiento lo da el artículo quinto de la legislación, al mencionar que las disposiciones que emanan de esa ley son de orden público.

"En lo que se refiere a las empresas públicas y organismos descentralizados existen algunos que forman parte de la Administración Pública Federal, y por razones históricas y políticas quedaron reguladas en el apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo. Tal es el caso de Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, y de la Comisión Federal de Electricidad, entre otros."<sup>52</sup>

Existe también el caso de todas las empresas públicas que adoptan como manera de constituirse la sociedad mercantil, estas entidades tienen personalidad jurídica propia, sus trabajadores se encuentran regulados por la Ley Federal del Trabajo, entre las empresas que existían que podían considerarse en esta categoría se encontraban: Altos Hornos de México, Aeronaves de México y otras.

Por lo que se refiere a las instituciones bancarias, éstas han pasado por diversos ordenamientos. en un principio se regían por lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo y lo conducente al apartado "A" del artículo 123 constitucional. Esto se llevó a cabo hasta las reformas que nacionalizaron las instituciones de este tipo, dejando a sus trabajadores en una situación completamente distinta, así de un momento a otro los trabajadores de las instituciones de banca y crédito pasaron a formar parte de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que su situación se tornó adversa, toda vez que las prestaciones que tenían y otras circunstancias particulares inherentes a su condición de trabajadores de la empresa privada, desaparecieron o se vieron disminuidas al cambiar al régimen de trabajadores del Estado. Posteriormente el sistema

---

<sup>52</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo. Derecho de la Función Pública. Ecasa, México, Pág. 194.

financiero en México volvió a sufrir modificaciones al privatizarse nuevamente a los bancos, con lo que su planta laboral volvió a regirse nuevamente por los postulados del apartado "A" del artículo 123.

Una de las situaciones más particulares que se dan al respecto de los organismos descentralizados y su régimen laboral lo constituyen las Universidades Autónomas por ley, éstas se encuentran regidas también por el apartado "A" del mencionado 123 constitucional en lo que se refiere a las relaciones laborales entre sus empleados y trabajadores, tanto administrativos como académicos. Esto originó la creación de un capítulo en la Ley Federal del Trabajo, referente a las Universidades y las Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley, que se anexó al título sexto de la mencionada legislación.

En el caso de los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, se encuentran sometidos a un estatuto especial que no establece nada en contrario a la Ley Federal del Trabajo. Sobre este particular el artículo 13 de la Ley orgánica de la UNAM nos dice que las relaciones de la Universidad y su personal de investigación, docente y administrativo se regirá por estatutos especiales que dictará el Congreso Universitario y en ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a lo que marca la Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo es aplicable a los sujetos que se encuentren integrados en lo que establece el artículo 123 constitucional en su apartado "A", el caso de los trabajadores de los organismos descentralizados y la industria de participación estatal se encuadra a lo anterior de manera específica en lo establecido en la fracción XXXI de dicho artículo.

La Ley Federal del Trabajo menciona en su artículo 47 las causas por las que se pueden rescindir las relaciones de trabajo sin responsabilidad para los patrones, mientras que el caso contrario se maneja por el artículo 51 de esta ley. Con respecto a la situación de los trabajadores de las estructuras del sector paraestatal que se analizan, la legislación laboral no menciona este caso en particular.

Al ser la ley omisa sobre esta situación se dan confusiones sobre su aplicabilidad en casos de los mencionados trabajadores, presentándose el conflicto con la legislación sobre las responsabilidades de tipo administrativo, si bien la ley laboral es la correspondiente para sancionar a los trabajadores por cuestiones de esta naturaleza, el hecho de que no se mencione en particular a los sujetos que prestan sus servicios en las entidades paraestatales que se señalan, da como consecuencia que en ocasiones se pretenda aplicar un ordenamiento jurídico distinto al que corresponde, que es la legislación laboral ordinaria, es por esta razón que se propone la inclusión en el artículo 123 constitucional apartado "A", de los trabajadores de los organismos descentralizados e industria de participación estatal, mencionándolos de manera precisa como sujetos a este apartado y las disposiciones de su ley reglamentaria de manera exclusiva y sin que tenga lugar la aplicación de ninguna ley distinta.

Por otra parte es conveniente aclarar, que mientras la legislación laboral se mantenga omisa sobre este particular las confusiones y conflictos de leyes seguirán dándose, por lo que es conveniente una homologación de criterios en lo que se refiere a las leyes que se encuentran en contravención por la situación planteada, lo que se traducirá en un gran beneficio para los sujetos que prestan sus servicios para las estructuras analizadas y para la propia administración de justicia en materia laboral.

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

Durante más de 50 años no estuvo regulada en la Constitución la situación de los trabajadores al servicio del Estado, hasta la creación del apartado "B" en el gobierno de López Mateos, señalando de manera definitiva que la relación que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es distinta a la que tienen los servidores públicos con el Estado. Como consecuencia de esto, tres años después se aprobó la ley reglamentaria de este apartado constitucional.

Es de hacer notar que la disposición sólo se refiere a los trabajadores de los poderes federales y no a los pertenecientes a los Estados y Municipios. Como esa facultad es explícita para la federación, de acuerdo al artículo 124 constitucional, se tenía reservada a los Estados, por lo que varias entidades expidieron sus propias leyes burocráticas para regular sus relaciones entre los trabajadores del Estado y los Municipios. En lo que se refiere al contenido de dichas leyes, existe una gran diferencia entre éstas y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que provoca que se den consecuencias negativas, pues las leyes estatales no contemplan derechos mínimos que se encuentran incluidos en la legislación federal. Es por esta situación que se dispuso en la Constitución que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias. En el caso de los Municipios están obligados a seguir las mismas reglas.

Las leyes que se mencionan anteriormente, no serían aplicables si se consideran como disposiciones reglamentarias en materia del trabajo, pues de acuerdo a lo que menciona el artículo 73 de la Constitución, las entidades no tienen facultades para emitir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, lo que no afecta para que las autoridades estatales resuelvan sobre los parámetros que la Constitución local les proporciona, en lo que se refiere a la sujeción al apartado "A" o "B" del artículo 123 o bien creando un dispositivo mixto, para la creación de leyes locales del trabajo partiendo del artículo constitucional mencionado, o de las leyes reglamentarias del mismo, existiendo la posibilidad de hacerlo con la Ley Federal del Trabajo o una combinación de ambas legislaciones. Pese a que la obligación de legislar en estos ámbitos es reciente, ya existen algunas leyes como el Código Municipal del Estado de Tamaulipas y la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa.

En grandes rasgos, la actual legislación sigue la línea de los anteriores estatutos, aunque la técnica que tiene supera a la de éstos, todavía existen lagunas en algunos aspectos como la protección en el sector de los trabajadores de confianza, pero en esta ley se precisan de manera

clara los derechos, obligaciones y prestaciones de una parte de los trabajadores al servicio del Estado, que son la plantilla laboral de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

"La ley puede dividirse en dos grandes partes. La primera de ellas es la sustantiva, en la que se aprecian los principios que establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares; el escalafón, organización colectiva, etc.; y la segunda es la adjetiva o procesal donde se establecen las normas básicas de la prescripción laboral; la organización del tribunal y los procedimientos ante el mismo. Estas dos grandes partes constan a su vez de diez títulos, divididos en veinticuatro capítulos. Los títulos se refieren a los siguientes grandes temas: Disposiciones generales, derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, del escalafón, organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales del trabajo, de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales, de las prescripciones, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo, de los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y de las correcciones disciplinarias y de las sanciones."<sup>53</sup>

En cuanto al ámbito de aplicación de la ley, el artículo primero nos dice que es aplicable a los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de algunas instituciones como el ISSSTE, Juntas Federales de Mejoras Materiales, INFONAVIT, Lotería Nacional, INI, Comisión Nacional Bancaria y otros organismos descentralizados similares a los mencionados que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos. Esta disposición amplia de manera errónea su aplicación a estas instituciones en concreto y al resto de los organismos descentralizados lo que trae como consecuencia graves problemas constitucionales y jurídicos. Esta ley se ocupa también de los trabajadores eventuales, los de lista de raya de trabajadores temporales y en otros preceptos de la misma menciona a los trabajadores interinos, provisionales y supernumerarios.

---

<sup>53</sup> Op. cit. HARO BELCHEZ, Guillermo. Págs. 191-192.

### **3.2.3 Organismos descentralizados e industria de participación estatal.**

#### **( Ley Federal de Entidades Paraestatales)**

Existe para el control de estos organismos una legislación precisa que se refiere a las entidades del sector paraestatal. Esta ley regula todo lo relacionado con estas estructuras y es por tal razón que se analizara desde su existencia, funcionamiento, liquidación o extinción en base a lo que se establece en la misma ley.

El Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 5º, menciona que para la constitución de estas entidades la Secretaría de Hacienda, con la propuesta de la coordinadora del sector que se trate, someterá a aprobación del Ejecutivo la constitución de las entidades. al ser aprobada la constitución de la misma, el Presidente la autoriza por medio de la Secretaría, que es la encargada de emitir la resolución que corresponda. Esto si no se hace necesario que por características particulares, la entidad sea creada por un decreto o ley que provengan del Congreso de la Unión, o se trate de un organismo descentralizado en cuyo caso, el Ejecutivo envía al Congreso la iniciativa de ley correspondiente o emite el decreto que de origen al organismo.

Según lo estipula el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales el instrumento que crea un organismo descentralizado debe contener: la denominación, el domicilio legal, el objeto que debe estar de acuerdo a lo que se establece en el artículo 14 de la referida ley, los recursos que integran el patrimonio, el proceso para la integración de la junta de gobierno y el nombramiento del director general, las obligaciones y facultades del órgano de gobierno y del director general, así como también el órgano de vigilancia y el régimen jurídico a que están sujetas las relaciones laborales.

Con relación a las empresas de participación estatal, los requisitos correspondientes deben aparecer en el acta constitutiva y son variables atendiendo al tipo de sociedad que se trate,

encontrándose éstas en la legislación civil o mercantil a la que están sujetas las empresas en general.

En lo referente a la organización y la manera de administración de las entidades paraestatales, su estructura se regula según las disposiciones de la Ley de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y el reglamento de ésta última. En algunos casos de organismos descentralizados, también se rigen por lo que se establece en el instrumento de su creación. Las empresas de participación estatal también se rigen por la ley mercantil o civil que corresponda, atendiendo al tipo de empresa que se trate, según se menciona en el artículo 31 de la citada ley de paraestatales. El artículo 17 de esta ley, menciona que en su administración los organismos descentralizados cuentan con un órgano de gobierno que puede tener la estructura de junta o algo análogo, así mismo se contempla la existencia de un director general.

En el caso de las empresas, su órgano de gobierno lo constituye el consejo de administración y también un director, lo que se encuentra establecido en los artículos 34 y 37 de la citada ley de entidades paraestatales. Los organismos descentralizados no cuentan frecuentemente con órganos distintos al de gobierno para su control. Las empresas de participación estatal por el contrario si tienen uno o más, que frecuentemente es el de mayor categoría, éstas son las asambleas generales de accionistas, que como sabemos existen ordinarias y extraordinarias, dependiendo la importancia del asunto que deba tratarse, en tal caso según lo estipulado en el artículo 33 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el Ejecutivo y la coordinadora del sector, decidirán cuales servidores públicos ejercerán los derechos accionarios del Estado y las partes relativas al capital social. Cuando se trata de un órgano de gobierno que corresponde a situaciones de áreas estratégicas o prioritarias, éste se encontrará encabezado por el titular de la coordinadora del sector.

En los demás casos, designará a quien deba presidir el órgano de gobierno, que será considerado con la categoría de director o su igual, tal como se establece en artículo 16 de la ley. El órgano de gobierno se encontrará integrado por un número de miembros que puede ir de 5 a 15 cuando se

trate de los organismos descentralizados, las demás entidades tendrán como base para la integración del órgano máximo sus propios estatutos o las disposiciones de la legislación aplicable al caso. así mismo entre los miembros del órgano de gobierno se encontrarán el Presidente y los representantes de la Secretaría de Hacienda, representantes de entidades con actividades en común. Todo esto se establece en la parte final del artículo 17 y el 18, en éste mismo se establece que el cargo como miembro del órgano de gobierno es intransferible y personal.

En el artículo 19 enuncia las limitaciones para poder pertenecer al mismo, como el ser director del organismo, tratándose de organismos con estructura análoga al IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, ISFAM, esta prohibición es válida cuando sean parientes del director general o algún miembro del órgano máximo hasta en un cuarto grado civil, los sentenciados por delitos patrimoniales, los inhabilitados tanto para ejercer el comercio como para desempeñar cargos públicos y los Diputados y Senadores según lo estipulado en el artículo 62 de la Constitución.

En las empresas de participación estatal, los consejos se integran en base a lo que se establezca en los estatutos, en lo que no se opone, actúa la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los intereses del Estado en estas empresas estarán a cargo de funcionarios públicos designados por el Ejecutivo a través de la coordinadora del sector, siendo estos un porcentaje mayor al 50% de los miembros del consejo de administración, según lo dispuesto por el artículo 34 de la ley, en el 58 por otra parte mencionan las atribuciones de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, como son el establecimiento de programas sectoriales de manera congruente, así como definir las prioridades en cuanto a producción a que debe sujetarse la entidad, fija los precios o tarifas de los bienes o servicios que presta con excepción de los mencionados por el Ejecutivo, entra en estas atribuciones la contratación de préstamos para el funcionamiento de la entidad, ya sean internos o externos y observar lo establecido por las autoridades financieras entre otras obligaciones que señala el mencionado artículo, que son principalmente situaciones de control interno de la propia entidad, como cuestiones financieras sobre disposición de activos y pasivos, las atribuciones que tiene el director general como autoridad de la entidad y disposiciones en

cuanto al nombramiento y remoción del personal que tiene mas categoría después del citado funcionario.

En las empresas de participación estatal se debe precisar el consejo de administración, cuyas facultades deben encontrarse en los estatutos, además de éstas tendrán las que resulten en común con las mencionadas en el artículo 34 de la ley, salvo las que sean propias solamente a las asambleas de accionistas. El funcionamiento del órgano de gobierno está estipulado en los artículos 20 y 35 de la ley y el 18 y 19 de su reglamento.

"El director general, de acuerdo con el artículo 21 de la LFEP, será designado por el Presidente de la República o, a indicación de éste a través del coordinador de sector, por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, no encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del órgano de gobierno que señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, además quien aspire a este cargo no deberá tener participación o intereses particulares o familiares en empresas relacionadas con las operaciones de la entidad y no desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que de alguna manera obstaculice su función (artículo 14 RLFEP)."<sup>54</sup>

Entre las obligaciones que deben observar las personas sobre las que recae el nombramiento de director de una entidad paraestatal se encuentran las de administración y representación de la entidad, elaboración de programas y presupuestos relativos a ésta para someterlos a la aprobación del órgano de gobierno, organización de la entidad estableciendo maneras de óptimo aprovechamiento de los recursos de la misma, ya sean bienes muebles o inmuebles, emprender las acciones necesarias para el eficaz funcionamiento de la dependencia a su cargo, así como

---

<sup>54</sup> KAPLAN, Marcos y otros. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, Porrúa, México, 1994, Pág. 340.

tomar las medidas necesarias para la adecuada fabricación de los productos y la calidad de los suministros para realizar el objeto de la empresa, somete a consideración del órgano de gobierno el nombramiento o remoción de los sujetos que ocupen las dos categorías inferiores a él, también fija los sueldos y las prestaciones según el presupuesto con que cuenta la entidad y que ha sido aprobado por el órgano máximo, se informa sobre las funciones de la entidad a través de cuestiones estadísticas.

Presenta al órgano máximo, el informe de actividades de la entidad, donde se incluirá el presupuesto de ingresos y egresos así como el estado financiero que tenga. Establece medios de evaluación donde se destaque la eficiencia de la entidad. Presenta al órgano de gobierno cuando menos dos veces al año, un informe que contiene la evaluación en general de la entidad, donde se toma en cuenta la opinión del comisario. Ejecuta las disposiciones del órgano de gobierno y suscribe, de ser necesario, los contratos colectivos e individuales con los que se regulen las relaciones laborales que tenga la entidad, así como las que señalen las demás disposiciones relativas tales como reglamentos, estatutos y otros, aclarando que el director general está sujeto a lo dispuesto en la LFEP, en cuanto a la operación de éstas se sujeta a lo dispuesto en la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, dentro de los parámetros que les sean impuestos por tales leyes y programas.

Las entidades realizan programas de tipo institucional a todos los plazos posibles con la aprobación de su órgano de gobierno, para la realización de estos programas se elaboran a su vez programas anuales con los que se tiene la base para la asignación de los presupuestos respectivos y con duración de un año, de esta manera los órganos de gobierno asignan a la entidad los criterios y políticas que ésta debe seguir en cuestiones de operación tomando en cuenta la situación financiera que presente la entidad de que se trate, según lo estipulado en el artículo 22 de su reglamento y 46 de la ley, de conformidad al mencionado artículo de la ley, los objetivos de las entidades paraestatales se sujetan a los programas sectoriales que elabora la coordinadora del sector, teniendo en cuenta un objetivo primordial y un conjunto de actividades

conexas para la consecución de los fines, como es la elaboración de los productos o la realización de los servicios que preste y sus más representativas características, los efectos que tengan las actividades desarrolladas en el ámbito sectorial, así como el impacto que presenten en la región donde desarrollen sus actividades y por último lo más representativo en lo que se refiere a la organización de las entidades para la producción o distribución de los artículos y prestaciones de servicios que se ponen a disposición. ✓

Los programas de tipo institucional pertenecientes a las entidades se elaboran bajo las condiciones y formalidades de tiempo que se mencionan en la Ley de Planeación, efectuándose de manera anual una revisión y modificación si así se requiere por las circunstancias que se hayan presentado durante los años anteriores, tal como se encuentra establecido en el artículo 49 de la ley. Con estos programas se asumen compromisos en materia de metas y resultados de la entidad.

Esta programación de la entidad debe de contener una fijación de objetivos y metas en base a resultados económicos y financieros que son estimados, un criterio para valorar las acciones emprendidas, determinación de las prioridades de la entidad así como sus estrategias previendo los recursos con que éstas serán alcanzadas.

Da a conocer los programas que se lleven a cabo previendo las modificaciones que pudieran darse en su contenido, en lo referente a la asignación del presupuesto y la creación de un planteamiento para el mismo, según lo manifiesta el artículo 50 de la ley. Las entidades los realizarán con base en los programas anuales conteniendo una descripción a detalle de los objetivos que se planea conseguir y los responsables de la ejecución de los mismos, y los elementos que permitan una mejor evaluación de los programas, sujetando lo anterior a las disposiciones y asignaciones financieras que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como las normas específicas que la coordinadora del sector determine conveniente. Estos proyectos de presupuesto deben ser aprobados previamente por el órgano de gobierno, para posteriormente ser enviados a

la Secretaría a través de la coordinadora de sector para que formen parte del presupuesto de ingresos y egresos de la Federación, mismo que es aprobado por la Cámara de Diputados.

El órgano de gobierno establece la manera en que la entidad paraestatal ejerce el presupuesto que se le asigna durante un año, en acuerdo con lo que se establezca en el presupuesto de egresos de la Federación y si fuera el caso del D.F.; quien presida la entidad debe entregar su informe sobre la aplicación de los criterios en materia de presupuesto y los resultados que con éstos se hayan obtenido. Los programas financieros estarán a cargo del titular de la entidad y sometidos a la aprobación del órgano de gobierno.

En lo referente al control éste se lleva a cabo principalmente por la coordinadora del sector, en base a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que se pueda llevar a cabo la supervisión de la rama paraestatal, considerando el objeto de las entidades en relación del ámbito de competencia que tienen las Secretarías de Estado. La intervención del Ejecutivo se realiza a través de la dependencia que corresponda según se encuentre agrupado en el Ejecutivo como coordinadora de sector.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales en lo que se refiera a la planeación se llevará a cabo en la forma que dispongan las leyes respectivas por conducto de las Secretarías de Hacienda y Contraloría, esto sin intervenir en las atribuciones propias de las coordinadoras del sector.

El artículo 31 de LFEP, nos dice que para la evaluación de la gestión de las entidades paraestatales se toma en consideración de manera preponderante en grado al cumplimiento de los objetivos para lo que fueron creados, destacándose las entidades que presten servicio institucional, de las empresas públicas, sin importar esto, los parámetros que se establezcan para la evaluación de las entidades deberán considerar, la eficacia, eficiencia y la productividad que se haya alcanzado en sus objetivos.

El órgano de vigilancia de las entidades está integrado por un comisario público titular y uno suplente, que asisten a las reuniones ordinarias y extraordinarias con voz pero no con voto, éstos tienen en sus atribuciones el evaluar el desempeño general y por funciones que haya desarrollado el organismo, así mismo realiza estimaciones de cómo se utilizan los recursos con que cuenta la entidad y su debido aprovechamiento, solicita la información correspondiente y supervisa el adecuado cumplimiento de las funciones, además de las tareas que en específico le asigne la Secodam. Para el cumplimiento de las obligaciones del comisario, el órgano de gobierno y la dirección general debe proporcionarle toda la información que éste requiera, tal y como se encuentra estipulado en los artículos 60 y 63 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En lo que se considera como control global de las entidades paraestatales, la Secretaría de Contraloría, realiza visitas y auditorías a las entidades, con el fin de supervisar el control de las mismas y el cumplimiento de las responsabilidades por los diferentes niveles de administración y dado el caso, promueve lo necesario para la corrección de las fallas que se presenten. La coordinadora de sector por su titular o la persona que la represente, mediante la participación que tiene en los consejos de administración de las empresas recomienda las medidas que a su juicio sean las adecuadas para el buen funcionamiento en materia de control.

Además del órgano de vigilancia que se encuentra integrado por el comisario, las entidades paraestatales cuentan también con órganos de control interno como lo dispone la ley en sus artículos 61 y 63 respectivamente. Estos órganos internos forman parte de la estructura de los organismos descentralizados y tienen por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento del organismo en su gestión. Dichos órganos internos tienen acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad, mantienen independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que proporcionan. Sus labores están a lo dispuesto por la Secretaría de la Contraloría y con las bases que legalmente se hayan previsto. Entre sus obligaciones llevan a cabo y promueven auditorías de tipo integral, considerando en tal caso sus características específicas y los recursos asignados, así como el medio habitual en el que desarrollan sus atribuciones, por

último como lo menciona el artículo 66 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuando el director, el órgano de gobierno o el consejo de administración no cumplan con las obligaciones que les impone la ley, dará como resultado que el Ejecutivo Federal por sus dependencias o la misma coordinadora del sector tomen las medidas disciplinarias comprendidas en la ley y corrijan las deficiencias y omisiones que se den en las disposiciones legales.

En cuanto al patrimonio de las entidades paraestatales consideramos que el Estado guarda cierto control, pero sólo en la manera como es utilizado, pues como sabemos las entidades cuentan con patrimonio propio en su autonomía. Sobre las maneras de extinción y liquidación de las entidades, éstas se encuentran previstas en el título respectivo a la constitución y liquidación de las entidades, que se integran desde el artículo 5° al 13° del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que ya se ha abordado anteriormente.

### **3.2.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Reglamentaria del artículo 108 constitucional, esta legislación es resultado de una larga jornada en lo que se refiere a las legislaciones pasadas, donde existieron pocas reformas y situación muy semejante desde la creación del primer antecedente durante el siglo XIX. Fue hasta 1982, cuando se dio un cambio sustancial en el sistema de responsabilidades que hasta entonces había estado vigente, en ese año se reformó la Constitución para poder dar lugar al actual título cuarto de la misma. Este título nos da las bases para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y sus ámbitos de aplicación, sobre todo en lo que se refiere a la aplicación de sanciones a los sujetos considerados como tales.

Esta ley, en su artículo primero nos menciona que su objeto es reglamentar el título cuarto de la Constitución en lo que se refiere a responsabilidad de servidores y empleados públicos y otros factores entre los que se encuentran: los sujetos a responsabilidad según las disposiciones de la ley, las obligaciones a que se encuentran sujetos las personas a quien la misma resulta aplicable,

las sanciones a que da lugar la aparición de la responsabilidad en el servicio público y las faltas donde es necesario la aparición de un juicio político, así como las autoridades competentes para la aplicación de dichas sanciones administrativas y las que resultan con ingerencia cuando se trata del proceso penal de funcionarios públicos que gocen de fuero constitucional y por último la creación de un registro de funcionarios públicos.

En su segundo artículo la mencionada ley de responsabilidades nos dice quienes son las personas que se consideran como servidores públicos, aclarando que los son aparte de los que se mencionan en el artículo 108 de la Constitución, los que manejen o apliquen recursos económicos federales, esto sin importar la calidad que los empleados o servidores posean dentro de la estructura de la Administración Pública.

La siguiente disposición de esta ley se refiere a las autoridades y estructuras que se encargan de la aplicación de la ley, especialmente en lo que se refiere a la imposición de las sanciones, pasando por los órganos del Poder Legislativo, como son las dos cámaras que lo conforman, dependencias del Ejecutivo Federal como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así como su órgano ejecutivo local, dependencias del Ejecutivo Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Fiscal de la Federación, entre otros que menciona como legalmente facultados para la aplicación de la ley y las sanciones que contempla.

Las siguientes disposiciones hasta el artículo 46 hablan del proceso del juicio político en los funcionarios con fuero, para pasar a las responsabilidades y las sanciones que les recaen y los sujetos y obligaciones que marca esta ley en su ámbito de aplicación. Por último el título cuarto nos habla del registro de los servidores públicos a partir del artículo 79 de la mencionada ley. De tal manera se reúne una serie de disposiciones tendientes a regular situaciones específicas en lo relacionado a la conducta de los llamados servidores públicos y si sobre ésta recae una característica que la haga una responsabilidad administrativa que traiga como consecuencia una

de las sanciones que esta legislación observa para las conductas u omisiones consideradas anómalas y por ende antecedente para la aplicación de las medidas disciplinarias.

Esta legislación es la encargada de mencionar las conductas que pueden considerarse como responsabilidades cometidas por sujetos que la misma considera como servidores públicos, la ley es reglamentaria del título cuarto de la Constitución, que se refiere a las responsabilidades de los sujetos mencionados anteriormente. Como ya se ha visto anteriormente en el desarrollo del presente trabajo, el artículo 108 de dicho título nos menciona los sujetos que deberán considerarse como servidores públicos, es por esta razón que su ley reglamentaria retoma la caracterización que el artículo hace, añadiendo además la particularidad de que también serán considerados como tales aquellos individuos que manejen o apliquen recursos de la Federación ( Art. 2° de la ley), así como también las responsabilidades y sanciones de tipo administrativo que sean correspondientes, como resultado de un acto u omisión durante el servicio público y en la que sea procedente el Juicio Político tratándose de los funcionarios con fuero.

Señala los organismos respectivos para la aplicación de las sanciones, y las correspondientes para declarar la procedencia del juicio político en los casos que se requiera, no se abordará la temática de este juicio pues es obvio que los trabajadores de los organismos descentralizados y la industria de participación estatal no son sujetos a encuadrarse en el caso de los funcionarios con fuero, por otra parte la misma ley señala en su artículo 46 que la responsabilidad en que incurrir los servidores públicos es de tipo administrativo.

El siguiente artículo nos menciona las obligaciones que deben observar los servidores del Estado, aun cuando esta disposición señala que el incumplimiento de las obligaciones que estipula no afectará los derechos laborales de estos servidores, si menciona que se procederá conforme lo señala la misma ley y como ya lo hemos hecho notar, entre las sanciones que se mencionan existen algunas que son de naturaleza distinta a la administrativa, pues recaen directamente sobre el empleo.

El artículo 53 de esta ley establece las sanciones a que pueden hacerse acreedores los funcionarios públicos, estas son:

1. Apercibimiento privado o público.
2. Amonestación privada o pública.
3. Suspensión.
4. Destitución del puesto.
5. Sanción económica.
6. Inhabilitación para desempeñar cargos o comisiones con carácter público.

De los mencionados anteriormente y que pueden considerarse como situaciones que trascienden de manera directa sobre las cuestiones laborales. encontramos las sanciones de suspensión en el empleo y sobre todo la destitución con la que se pierde la fuente de trabajo, independientemente de la conducta u omisión que el trabajador haya realizado en el ámbito administrativo y que pudiera considerarse como una causa para imponérsele alguna sanción de las mencionadas anteriormente, se debe tener en cuenta que los trabajadores que se analizan no son sujetos a esta legislación.

Al sancionarse por una situación de carácter administrativo, afecta la esfera de los derechos laborales o recae sobre la fuente de trabajo al provocar su pérdida con la destitución, la conducta u omisión debe estar establecida en la Ley Federal del Trabajo para que sea válida y no se lesionen los intereses de estos trabajadores, y debe ser ésta última la única que se encargue de sancionar a los trabajadores en caso de haber incurrido en una conducta que traiga aparejada la aparición de responsabilidad laboral, según lo estipulado en la misma, si bien es cierto que las sanciones de suspensión y cese afectan de manera directa la fuente de empleo, también lo es que no se debe aplicar ninguna sanción disciplinaria tomando como base una legislación distinta de la que sea estrictamente aplicable al caso de la planta laboral de las entidades que se mencionan en el presente trabajo.

### **3.3 Atribuciones de las Secretarías de Estado en la aplicación de sanciones administrativas.**

En este caso el gobierno cuenta con toda una estructura que está constituida por las Secretarías de Estado, es decir toda la Administración Pública Centralizada, éstas se remontan en su creación desde el México independiente y a través del tiempo han ido aumentando tanto en número como en atribuciones en particular; todas estas estructuras de la Administración Pública tienen atribuciones definidas en la legislación respectiva, que es la Ley orgánica de la Administración Pública Federal que nos da las bases de la misma y la manera en la que se encuentra constituida.

"La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fue promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, crea la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional, que sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, dividió en dos a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas; dio a la Secretaría de Economía su antiguo nombre de Secretaría de Industria y Comercio; creó un nuevo departamento; el de turismo, ampliando la competencia de los departamentos ya existentes, como en el caso del agrario, dándole atribuciones en cuanto a colonización, más tarde, en reformas a la misma legislación en el año de 1974, éstos se transformaron en Secretarías."<sup>55</sup>

Con la publicación de la Ley de la Administración Pública Federal en 1976, se pretendió reestructurar a la Administración Pública, incluyendo en la misma a la paraestatal, se suprimió la Secretaría de la Presidencia creando la de Programación y Presupuesto, a finales del año de 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la de Programación y Presupuesto desapareció con las reformas que hubo en esta ley durante el año de 1992, así mismo se reasignaron actividades a la

---

<sup>55</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 36ª edición, Porrúa, México 1997. Págs. 183, 184.

Secretaría de Hacienda y se cambio la denominación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la de Desarrollo Social.

\* Nuevamente en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre aparece una reforma en la mencionada ley, ésta redistribuye competencias entre las diversas Secretarías, dando lugar a modificaciones en las denominaciones de algunas como en el caso de la Contraloría General de la Federación, Energía Minas e Industria Paraestatal y la de Pesca que cambiaron para pasar a ser las de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Energía y de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, con la más reciente reforma a la ley en mayo de 1996 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo, se integro a la estructura, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como parte de la Administración Pública Federal Centralizada, por lo que quedó estructurada con las siguientes Secretarías y Dependencias:

Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Energía, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transportes, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, Departamento del Distrito Federal y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.<sup>56</sup>

Estas Secretarías tienen funciones definidas por las propias leyes, algunas de las mencionadas tienen atribuciones en particular sobre la aplicación de sanciones administrativas, es pertinente hacer un pequeño resumen de las funciones que tienen las más representativas, y sobre todo de las que resultan más importantes para el objeto de este trabajo, como es el caso de la Secretaría de Energía y la de Contraloría, mismas que debido a su importancia serán tomadas en cuenta de manera individual, pasando por todas las que de algún modo tienen que ver con el sector industrial en su rama paraestatal, sin olvidar la reducción que a últimas fechas se ha venido dando en la rama paraestatal.

---

<sup>56</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Porrúa. Págs., 115, 116.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural tiene como atribuciones señaladas en la ley, el planear y elaborar la programación en cuestiones técnicas la producción en el país de los ámbitos agrícola, ganadero, avícola, apícola y forestal, en todas las particularidades que presenten, optimizando los métodos para beneficio de los sectores mencionados anteriormente gracias a la aplicación de los recursos técnicos más avanzados, impulsa el crédito ejidal hacia los sectores que sean prioritarios, esto en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la misma también programa una serie de estímulos fiscales y económicos a fin de promover y apoyar la producción agropecuaria, administra la aplicación de estos recursos y evalúa los resultados obtenidos.

Actúa como conductora de las políticas que se implanten para la organización de los productores en el sector agropecuario, esto en cuestión de planeación nacional o local, con la participación de las autoridades de este ámbito, impulsa la creación de organizaciones con carácter mixto de producción, lleva a cabo la administración de servicios de la defensa agrícola y ganadera y de vigilancia en el aspecto de sanidad agropecuaria y forestal. Considerando la proporción de fármacos biológicos que son destinados a los animales, establece los controles necesarios para garantizar la calidad de los productos que se utilicen en la alimentación animal.

Patrocina y lleva a cabo congresos, ferias y exposiciones de carácter avícola, ganadero, silvícola y otros, procura la conservación del suelo agrícola, bosques y pastizales determinando sus particularidades para la aplicación de los procedimientos adecuados. En lo relacionado a cuestiones de riego, toca a esta secretaría, el dirigir y proponer algunas obras de este tipo por lo que también proyecta la construcción de nuevas vías de riego, como bordos canales abrevaderos y otros, procurando lo pertinente para la conservación de los ya existentes.

La realización de las obras puede estar a cargo del gobierno en sus tres niveles o por particulares. Entre otras asignaciones elabora y mantiene actualizados estudios que versan sobre la vida rural a fin de introducir cambios para mejorarla. Realiza la organización y dirección de los servicios y estudios meteorológicos y les introduce todo lo relacionado en los convenios internacionales. En lo que se refiere

al ámbito forestal, se actualiza en la difusión de procedimientos técnicos para la obtención de rendimientos favorables en los bosques, elaborando en su caso la organización y reglamentación en lo que se refiere a este tipo de recursos, atendiendo en este caso a las políticas que en materia de ecología se utilicen para la conservación de los mismos. Administra los mencionados recursos tratándose de terrenos baldíos o predios pertenecientes al Estado, realizando censos en este sentido y elaborando una cartografía y estadística de los mismos; también es la encargada de administrar las reservas forestales a través de la racional aplicación de éstos, otorgando contratos concesiones y permisos forestales en los términos que se consideren convenientes, promoviendo al mismo tiempo el proceso de industrialización.

En lo referente a los recursos hidráulicos, dirige y elabora la reglamentación de las actividades desarrolladas en torno al aspecto hidrológico tanto subterráneo como en la superficie, así mismo lleva cabo la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la legislación de aguas nacionales, reconociendo derechos y otorgando toda clase de permisos y concesiones para su aprovechamiento en coordinación con la Secretaría de Energía.

En lo referente a la generación de energía eléctrica, administra y reglamenta el aprovechamiento de cuencas, vasos, manantiales y recursos hidráulicos en el país y de las zonas federales que correspondan, excepto las asignadas a otras dependencias, elabora estudios y proyectos de irrigación, desecación y mantenimiento de las obras, atendiendo a la defensa de los terrenos y la irrigación en escala pequeña, de acuerdo a los planes establecidos que corresponda realizar a la Federación, esto por si misma o en cooperación con los Estados, Municipios o de particulares. Vigila la conservación de las corrientes acuíferas, tales como ríos, lagos y lagunas, protegiendo las fuentes de alimentación de las mismas y las obras de corrección de torrentes.

Realiza estudios relacionados con la existencia de recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas, tiene en sus manos la planeación del sistema hidrológico del valle de México. Realiza obras hidráulicas según los tratados internacionales, manejando la explotación del riego en todo el país, con la participación de los usuarios según lo estipulado en las leyes respectivas. Otorga las concesiones

y asignaciones de los recursos hidráulicos para las poblaciones, en relación de lo aportado por la Secretaría de Desarrollo Social, interviene en la dotación de aguas para la industria y población, construye y opera las obras de captación potabilización y conducción física del líquido a los lugares determinados por la Secretaría mencionada anteriormente. Mantiene y actualiza un inventario de recursos naturales, en grandes rasgos son las funciones de esta dependencia.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es citada en este caso, pues en sus atribuciones tienen situaciones de mucha importancia en el sector industrial y en algunos casos para la industria paraestatal, actuando con ésta conjuntamente.

Entre sus funciones están las de formular y conducir los aspectos generales tales como la industria, comercio interior, exterior, el abasto y precio de los productos, exceptuando los precios de bienes y servicios de la Administración Pública. Impulsa y vigila la comercialización, distribución de bienes y servicios, estableciendo las directrices para la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros atendiendo la opinión de las dependencias correspondientes. Fomenta el comercio exterior, elabora estudios y determina aranceles y precios oficiales, teniendo en cuenta lo que manifieste la SHCP.

Estudia y determina las restricciones que deben aplicarse a los artículos de importación y exportación, en cooperación con la Secretaría mencionada, establece criterios para los estímulos al comercio exterior. Determina según montos establecidos por la SHCP, los estímulos fiscales para el fomento del sector industrial, el comercio interior y exterior, y el abasto, incluyendo subsidios a gravámenes como el de la importación, administra y vigila su aplicación y sus resultados; establece los parámetros de precios y con el auxilio de las autoridades locales hace lo necesario para su adecuado cumplimiento. Establece tarifas para los servicios que revisten interés público según se considere necesario, excluyendo aquellos que sean de la Administración Pública.

Regula y orienta sobre las medidas para la protección de los consumidores, asegurando la adecuada distribución y comercialización de los productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la

población a través de la dirección del sistema nacional para el abasto. Impulsa la organización de todo tipo de sociedades cooperativas que tengan como finalidad la producción industrial, la distribución o consumo; fiscaliza y autoriza según lo dispuesto en las leyes correspondientes, la actividad de las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales, comerciales y de corredores. Crea normas para el registro de la propiedad industrial y mercantil, regulando la inversión extranjera y transferencias de tecnología. Vigila la aplicación de normas de calidad, pesas y medidas necesarias en la actividad comercial, así como también las normas y especificaciones industriales. Impulsa el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales nacionales o regionales, fomentando el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.

Impulsa en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de precios.

Se encarga de patrocinar ferias, exposiciones y congresos con carácter comercial e industrial, llevando a cabo la organización la distribución y consumo de los productos a fin de evitar la intermediación innecesaria y el acaparamiento de los mismos que tengan como consecuencia el encarecimiento en el precio de los productos. Regula la producción industrial con excepción de la que es relativa a otras dependencias. Presta asesoría a la inversión privada para la creación de nuevas industrias y en las empresas que tienen como actividad la exportación de productos nacionales, impulsa y regula el desarrollo en la industria de la transformación, así mismo estimula el desarrollo del pequeño artesanado y las industrias familiares. Fomenta y promueve la industria, así como estimula el desarrollo de ésta en sus variantes, pequeña, mediana y rural, regulando la organización de productores en la industria, impulsa y organiza la investigación técnica e industrial, otorgando permisos y concesiones en materia minera, atendiendo a la legislación respectiva, y otras específicas que le confieren las diversas leyes y reglamentos en la materia.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es también una importante conductora en lo que se refiere a la industria que se encarga de estas ramas, como ejemplo podemos citar la telefonía, que en un

principio fue propiedad del Estado, con la empresa Teléfonos de México, aunque después se privatizo, en los transportes el Estado tuvo a su cargo los ferrocarriles a través de Ferrocarriles Nacionales de México, esta rama del transporte se encuentra en pleno proceso de privatización, aun existen áreas de las comunicaciones principalmente, que continúan con participación del Estado, entre las funciones que realiza se encuentran:

La creación y conducción de las políticas y planes para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, según las necesidades nacionales, realizando entre otras, la administración de los correos y telégrafos en cualquiera de sus aspectos y guía la administración de servicios federales de comunicaciones electrónicas y eléctricas enlazando con servicios semejantes con carácter público concesionado, con la telefonía privada, telégrafos inalámbricos y con los estatales y extranjeros, realizando también la de procesamiento de datos de lugares remotos con carácter público.

Otorga concesiones y permisos contando con la asesoría de la Secretaría de Gobernación, para el establecimiento y aprovechamiento de sistemas telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y vía satélite, procesamiento remoto de datos, radio experimental, cultural, de aficionados y radiodifusoras de carácter comercial y cultural, lleva a cabo la vigilancia de estos sistemas y su adecuado funcionamiento cuidando los aspectos técnicos de las estaciones y servicios, las concesiones se extienden a los servicios aéreos, otorgando los permisos de operación dentro del país, impulsa el funcionamiento de tales estructuras y vigila su correcto desempeño. En este orden realiza convenios de prestación de estos servicios en el ámbito internacional. Tiene a cargo la administración y vigilancia de los aeropuertos dentro del país, concede permisos para la construcción de los que sean particulares y supervisa su operación.

Realiza la administración de servicios en el control del tránsito aéreo y la información sobre la seguridad y navegación de este tipo, en lo que se refiere a transportes, lleva a cabo las obras de construcción de vías de ferrocarril, patios y terminales federales, de esta manera otorga concesiones para la explotación

de éstos y proporciona asistencia y supervisión técnica sobre su funcionamiento y operación, regulando así todo el sistema ferroviario en México.

En las carreteras le corresponde otorgar las concesiones y permisos pertinentes para el aprovechamiento de servicios de autotransportes en las carreteras federales, supervisando en el aspecto técnico la operación de dichos servicios y el debido cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes, provee la seguridad en las mencionadas carreteras con los servicios de vigilancia a través de la policía del ramo, tiene una participación en la construcción y aprovechamiento de los puentes internacionales. Establece las normas de carácter técnico para el debido funcionamiento y operación de los servicios de comunicación y transportes públicos así como las tarifas que se aplican a éstos, en los servicios marítimos, portuarios, de carácter auxiliar y conexos que estén relacionados con las comunicaciones y transportes, otorga concesiones y permisos además de establecer normas de aplicación y las tarifas con que deben regirse, en conjunto con la SHCP.

Participa en la determinación de las tarifas que deban aplicarse a los servicios que preste la Administración Pública en cuestiones referentes a las comunicaciones y el transporte, impulsando la creación de las cooperativas que tengan por objeto principal la prestación de servicios relativos a los tópicos mencionados. Organiza la marina mercante, estableciendo los requisitos que deba cubrir el personal de la aviación civil, la marina mercante, del transporte terrestre y de comunicaciones de carácter público, concediendo las autorizaciones y licencias que correspondan según sea el caso. Realiza la regulación de todo tipo de transporte y comunicaciones que utilizan como vía el agua, supervisa los servicios prestados por la marina mercante, así como también construye y conserva las obras marítimas, de los puertos y las que se utilicen para realizar dragados. Proporciona la señalización de carácter marítimo y las medidas de seguridad requeridas en el ámbito de la navegación, en este sentido realiza adjudicaciones de contratos y otorga concesiones en lo referente a la prestación de servicios que utilicen el agua como vía de comunicación.

En los puertos fluviales y marítimos, realiza el esquema para la prestación de servicios marítimos y portuarios, los transportes requeridos en estos y los servicios básicos en este aspecto, procurando así el

adecuado funcionamiento en las vías generales de comunicación excepto de las asignaciones específicas a la Secretaría de Marina. Administra los puertos centralizados, organizando y coordinando los pertenecientes a la Administración Pública, otorgando los permisos y concesiones correspondientes a las zonas federales que se encuentren en los puertos y su ocupación. Desarrolla las obras de construcción y conservación de caminos y puentes; incluyendo los internacionales; prestando el servicio en lo referente a las terminales y estaciones de auto transporte federal, realizando la misma tarea en los caminos y puentes pertenecientes a los Estados con la cooperación de sus respectivos gobiernos y en su caso, los Municipios.

En la construcción de las obras que corresponda realizar a esta dependencia, otorga los permisos y concesiones que considere convenientes, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, se ocupa de aspectos ecológicos en las vías de carácter federal cuando así procede, impulsa y promueve la investigación de aspectos tecnológicos en lo referente a las comunicaciones y transportes y lo señalado como facultades específicas en las leyes.

Estas son las Secretarías de Estado más representativas en lo referente a la actividad de las industrias, incluyendo las de participación estatal, importantes en este trabajo, de las atribuciones que se han analizado se desprende que las mencionadas dependencias tienen entre sus prerrogativas muchas que son relativas a la supervisión, vigilancia y cumplimiento de diversas normas. Su incumplimiento trae como consecuencia la aplicación de sanciones de tipo administrativo, especialmente en lo que se refiere a permisos y concesiones que otorgan las mismas, es pertinente aclarar que en la Administración Pública Paraestatal, existen coordinadores de sector, según la actividad realizada por las entidades.

El sector paraestatal está en un proceso de reducción y puede que en futuro su participación se reduzca a un mínimo, por lo que las dependencias que intervienen se han reducido también, pero la aplicación de las sanciones administrativas puede tener un carácter más general que el de los trabajadores del mismo y lo que resulta el ámbito laboral. Muchas veces las sanciones son impuestas en otro sentido y por circunstancias diferentes, es decir por deberes que impone la Administración Pública

Federal a cierto sector de particulares que desarrollan determinada actividad relacionada con las facultades de estas dependencias, o en su caso a los integrantes de la misma administración por conductas que puedan considerarse como delitos y deban ser sancionados además de lo administrativo por el Derecho Penal.

Otras dependencias que se consideran importantes para el desarrollo de este trabajo se detallaran por separado, como son la de Contraloría y la de Energía, que resultan de particular trascendencia en lo que se refiere a la aplicación de sanciones, en especial de las que son objeto los trabajadores del sector mencionado anteriormente.

### **3.3.1 SECODAM.**

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es una de las estructuras de gobierno más importantes en lo que se refiere a las sanciones administrativas y su aplicación, en específico al control interno de la Administración Pública Federal en todas sus variaciones.

Se encarga de aplicar en su caso las medidas disciplinarias correspondientes a los servidores públicos que hayan incurrido en conductas que se consideren como responsabilidad administrativa, sin importar si éstas puedan ser motivo de revisiones más severas en los órganos de control interno o en su caso constituyan un ilícito penal que deba ser conocido por la instancia respectiva. Es en sí un órgano de control federal de toda la Administración Pública y los servidores que la conforman.

Tiene entre sus funciones las de organizar un control para la evaluación de las estructuras de gobierno, le corresponde vigilar el desempeño en el gasto público y que éste sea acorde a los egresos, expidiendo las normas para la regulación de los controles con el fin de aplicarlos a la Administración Pública, así mismo vigilar la aplicación de las normas antes mencionadas para llevar a cabo la fiscalización y control de las estructuras de la administración, apoyando a los órganos de control interno con que cuenten las

mencionadas estructuras. Realiza también auditorías para las dependencias de la Administración Pública y apoya en esta tarea a los órganos de control de las mismas, se encarga de vigilar la debida observancia por parte de todas las dependencias de la Administración Pública y entidades de la misma, de las normas a que estén sujetas por cuestiones como planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deudas contraídas por las entidades y en las actividades que son propias para la administración de las mismas.

Se encarga de coordinar todo lo relacionado con el desarrollo que en materia administrativa deban presentar todas las estructuras de gobierno para que sean eficientes en cuestiones tales como la aplicación de recursos patrimoniales y humanos, así como también en la desconcentración, descentralización y simplificación administrativa: con estos fines realiza estudios y análisis sobre estas situaciones y con el resultado de los mismos se plantean las directrices a seguir para la creación de normas de carácter administrativo que regulen las acciones que deben tomar las estructuras de la Administración Pública y las entidades que la conforman en cuanto a los criterios que se mencionan anteriormente.

Realiza también auditorías en cooperación con la SHCP, o la dependencia que sea la coordinadora del sector que se trate a estructuras de la Administración Pública Federal, evaluando los resultados obtenidos en sus respectivos objetivos, promoviendo su eficiencia para el cumplimiento óptimo de los planes y proyectos elaborados para las mismas. Realizan la supervisión de los órganos de la Administración Pública en lo que se refiere a las disposiciones que estén vigentes en materia de contabilidad y registro con sus respectivos sistemas contratación y remuneraciones del personal, las compras, arrendamientos y servicios que contraten, la realización de las obras, así como la utilización de los recursos materiales su mantenimiento y el destino de los mismos ya sea su baja o compra por particulares y todo lo relacionado con los mencionados recursos pertenecientes a la Administración Pública, auxiliándose en este caso de los órganos de control con que cuenten las mismas dependencias. Proporciona orientación sobre los proyectos de contabilidad y control de los programas así como de presupuestos y administración de recursos tanto materiales como humanos y de carácter pecuniario, en

el caso de la contratación de préstamos por parte de las dependencias del gobierno y del manejo que deba observar toda aplicación de recursos financieros, dictando las normas que se deben aplicar en base a los criterios que sobre los recursos formule la SHCP.

Realiza el nombramiento de los auditores externos a las entidades de la Administración Pública y se encarga de proporcionar las normas relativas al desempeño y control de los mismos. Para lograr un mejor desarrollo en el sistema de control y evaluación de las estructuras de gobierno, nombra delegados pertenecientes a la misma Secretaría que son sus representantes ante las dependencias y los órganos desconcentrados parte de la Administración Pública, sobre estas facultades presta su asesoría para la determinación de los servidores públicos que presidan las áreas de control de las diversas dependencias, así como también solicita la remoción de su cargo de los mismos. En estas situaciones los servidores públicos propuestos deben tener las características que establezca la propia Secretaría, en coordinación con la SHCP.

A través de su contaduría mayor establece toda clase de procedimientos tendientes a la mayor eficiencia en el cumplimiento de los deberes de ambas dependencias, proporcionando al Ejecutivo Federal la información relativa al resultado en la gestión de las dependencias que integren el gobierno así como aquellas que se hayan encontrado o encuentren en revisión más directa, del resultado que arrojen estas revisiones se tomarán las medidas conducentes para la corrección de cualquier irregularidad que se encuentre en las dependencias.

En lo que se refiere a la situación de los servidores públicos corresponde a esta Secretaría la recepción de las declaraciones patrimoniales de los mismos, aplicando según sea el caso las disposiciones pertinentes previa investigación que de las declaraciones se lleve a cabo.

Atienden también las peticiones y quejas que tengan los particulares respecto de los contratos o convenios que tengan con la Administración Pública y su debido cumplimiento exceptuando cuando las leyes estipulen otro tipo de recursos correspondientes a estas situaciones. Con respecto a los servidores públicos conoce de las conductas desplegadas por éstos, que puedan ser consideradas como

responsabilidades administrativas, imponiendo según sea el caso las sanciones relativas a las faltas cometidas por los mencionados servidores y dando a conocer a la autoridad del ámbito penal de esas conductas, cuando constituyan delitos que deban ser sancionados por ésta, prestando la colaboración que sea requerida, en conjunto con la SHCP.

Autoriza según las atribuciones que tengan asignadas en las leyes sobre las estructuras internas y del personal que integran las dependencias del gobierno y los cambios que en éstas surjan, así mismo elabora y mantiene un registro de todas estas dependencias para lograr el adecuado desarrollo y actualización del personal que labora en las mismas. Determina las normas y disposiciones que sean aplicables a los cambios de recursos materiales ya sea su arrendamiento o desincorporación como activos de las estructuras de gobierno, las disposiciones en materia de inmuebles y su adquisición por la Administración Pública, exceptuando lo que se encuentre ubicado en los litorales, zonas federales, tanto marítimas como terrestres, terrenos que resulten del proceso de adquisición sobre el mar o cualquier depósito de aguas marítimas y las demás de carácter federal.

Entre las atribuciones más importantes que tiene esta Secretaría de Estado, se encuentra la de llevar un registro y control riguroso sobre los servidores públicos que prestan sus servicios para el Estado a nivel federal, participando también en la aplicación de las sanciones disciplinarias para éstos mismos junto con los órganos de control interno que tengan las diversas estructuras y con las contralorías locales, ya sea de alguna entidad federativa o en nuestro caso, algún órgano de control perteneciente a la industria paraestatal o los organismos descentralizados con actividad industrial como en nuestro objeto de estudio, dando así una idea sobre sus alcances en lo que se refiere al ejercicio de la función pública y las facultades que tiene para hacerla cumplir, dejando en claro la importancia que tiene esta dependencia de la rama centralizada cuando se trata de la facultad para imponer sanciones disciplinarias o medidas del mismo tipo para mantener el equilibrio y el orden necesario para la aplicación de las funciones de las ramas que forman la Administración Pública, sin pasar por alto que sus atribuciones sólo deben ser válidas para los integrantes de la planta laboral al servicio del Estado y no para los trabajadores en general que prestan sus servicios en empresas y organismos descentralizados con actividad industrial.

"Elabora las normas, autoriza y realiza los proyectos correspondientes para la construcción, mantenimiento y la debida conservación de los inmuebles o edificios que pertenezcan a las estructuras de gobierno, con el objeto de obtener el mayor aprovechamiento de estos recursos, para realizar estas tareas se auxilia de los particulares o de los gobiernos estatales y municipales así como el de otras naciones, sobre este particular también lleva a cabo la administración de los inmuebles pertenecientes a la Administración Pública, cuando esta circunstancia no se haya asignado a otra dependencia en particular. Presenta los parámetros a utilizar por la Administración Pública en lo respectivo a venta, arrendamiento, destino o cualquier otra circunstancia que se presente en lo correspondiente a los bienes inmuebles de la Federación, representando a ésta en los intereses que tuviera, proporcionando los lineamientos para realizar los inventarios sobre bienes que realicen las dependencias para la actualización sobre el valor material que tienen todos los recursos adquiridos, o en su caso las actividades que sobre el particular realicen las terceras personas que la Secretaría faculte expresamente para tales circunstancias. Tiene a su cargo la elaboración del registro de los inmuebles adquiridos por la Federación y los inventarios que se deriven, así como las que se le encomienden de manera expresa por las leyes y reglamentos relativos a la materia." <sup>57</sup>

Estas son las atribuciones que tiene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y como se ha podido notar es una de las dependencias de gobierno que trasciende más en lo que se refiere a la aplicación de sanciones administrativas de cualquier genero, pasando muy especialmente por las obligaciones laborales de los servidores públicos y las sanciones correspondientes por conductas consideradas como responsabilidad administrativa. Del análisis de estas disposiciones se puede concluir que esta dependencia actúa como un fiscalizador de las actividades que realizan los individuos que prestan sus servicios para la Administración Pública Federal en todas sus variantes y aún en ámbitos locales, cuando es requerida su asesoría, por lo que es responsable en cierto grado sobre las sanciones que se imponen a los trabajadores de la Administración Pública Federal en su rama paraestatal, que son sujetos a las disposiciones que en materia de responsabilidad dicte la propia Secretaría o las leyes que ya se encuentren establecidas.

---

<sup>57</sup> Op. cit. ACOSTA ROMERO, Miguel. Págs. 223 a 225.

### **3.3.2 Secretaría coordinadora del área.**

El Estado en un tiempo tuvo una actividad preponderantemente industrial, de manera que adquirió una gran parte de las empresas que existían en el país, ya porque la actividad que desarrollaban se consideraba como una situación de importancia estratégica para la economía, o porque tuvieran dificultades económicas, lo que colocaba al gobierno como socio de las mismas. Es por tal situación que a través del tiempo fue adquiriendo una gran diversidad de intereses en todo el sector industrial y de servicios por lo que se presentó la necesidad de tener una organización y control de todas las empresas de propiedad o participación del Estado, aunado a los organismos descentralizados que tenían también una actividad similar, por lo que el gobierno optó por la agrupación de todas las entidades en sectores que variaban según la actividad que desarrollaran las diversas empresas que el Estado poseía. Eran tantos los intereses que esta situación debía depurarse de manera adecuada para la correcta aplicación de la autoridad de los respectivos sectores de actividad.

Se ligó a las diversas empresas propiedad del Estado con las dependencias del gobierno que de algún modo tuvieran algo que ver con la actividad que desarrollarían estas empresas y organismos descentralizados, nombrando como jefe o coordinador de estas actividades a los directores, o al titular de la dependencia del gobierno que según el caso fungiera como coordinadora del sector. Fue de esta manera como la Administración Pública Federal solucionó el problema de la organización que las empresas de participación estatal, de propiedad exclusiva del Estado y los organismos descentralizados le planteaba. Al mismo tiempo proporcionó un organismo de control institucional para las mismas, dado que algunas veces sus propios órganos de control resultaban insuficientes para abarcar las ramas de actividades que estas empresas realizaban, así como los aspectos referentes a la situación del personal de las mismas.

“La sectorización reviste una serie de distintas estructuras y modalidades que son utilizadas por el Estado a través de la Administración Pública para poder realizar la actividad empresarial, en el caso de

nuestro país. ésta divide opiniones en el sentido de que sí es excesiva o insuficiente, según sea el caso de los partidarios de una mayor o menor intervención del Estado en la economía.

Las razones por las cuales en nuestro país se han creado las empresas de participación estatal y las entidades derivadas de las mismas, han tenido su origen en diversas circunstancias, entre las que se encuentran, el contribuir a evitar la explotación económica de las personas, impulsar la creación de fuentes de trabajo, tener parte activa en el desarrollo de la industria, la prestación de servicios que por sus características específicas no quieran ser otorgados por los particulares, ya sea por falta de interés o por imposibilidad física para poder realizar dicha prestación. En nuestro país la actividad empresarial del Estado es algo contradictoria, por lo que se presentan numerosas restricciones de tipo político, por tal razón los resultados obtenidos por las empresas no deben ser evaluados únicamente bajo el parámetro de costo y beneficio obtenido, es decir que también es importante el aspecto político además del económico y otros beneficios que permitan realizar una evaluación más rigurosa sobre el desempeño de estas entidades, incluyendo los aspectos jurídicos, educativos, y sociales que pudieran contener, para brindar las facilidades relativas a la actividad empresarial del Estado. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga al Jefe del Ejecutivo de la Unión, facultades para agrupar a las empresas de Estado pertenecientes al sector paraestatal, bajo el mando de un sector específico que tiene como cabeza una Secretaría de Estado en donde el titular resulta el coordinador de sector correspondiente.<sup>58</sup>

Las funciones que tienen los coordinadores de sector que se mencionan, tienen a su cargo el adecuado desenvolvimiento de las entidades que se encuentren incluidas en las actividades que deban supervisar, ya sea como un mandato directo del Ejecutivo o por las atribuciones que les den los cuerpos legislativos aplicables relacionadas con el sector que presidan, los coordinadores de sector tienen como funciones principales, además de las que expresamente se les encomienden:

---

<sup>58</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. El Estado Empresario, UNAM, México 1982, Págs. 208 y 209.

"Las de planear, coordinar y evaluar la operación de las instituciones que conformen el sector respectivo: orientar y coordinar su planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de su gasto, por lo que tiene que someter a la aprobación de la dependencia del gobierno correspondiente los proyectos que se realicen con el objeto de cubrir los presupuestos anuales, según sea el caso, también se presenta a la SHCP con la anterior aprobación de la dependencia que corresponda, lo que se refiera a la planeación y programación de las actividades que tengan que realizar las diversas instituciones de los diferentes sectores, que por circunstancias especiales que revistan precisen que el otorgamiento de créditos, así como vigilar el destino y aprovechamiento que se les proporcione a los créditos en la solución de las necesidades concretas de las entidades integrantes del sector, supervisando al mismo tiempo el debido cumplimiento de los programas y planes de presupuestación anual. Realiza la misma tarea en lo que se refiere a las instalaciones, los servicios auxiliares y poniendo especial atención a lo que corresponde a sistemas y procedimientos de trabajo, así como de la producción de las entidades del sector. El coordinador de sector también se encarga de proponer al Ejecutivo los lineamientos necesarios para llevar a cabo la coordinación del sector correspondiente." <sup>59</sup>

El fundamento legal para la sectorización lo encontramos en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que proporciona al Ejecutivo las facultades para agrupar a las partes integrantes de la paraestatal en sectores definidos, según los criterios que aplique el Ejecutivo Federal, que son la actividad que éstas realizan y el conjunto de atribuciones que dan las leyes a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que son los que desempeñan el papel de coordinadores de sector, asignándoles en grandes rasgos una serie de obligaciones respecto al mismo que se contienen en el artículo 49.

No se debe dejar a un lado que la coordinación sectorial tal y como fue concebida, se ha reducido muy notablemente, como resultado de los continuos procesos de privatización del área de la descentralización por servicio que es la que mayormente se presenta la situación que hacemos valer como objeto de estudio del presente trabajo.

---

<sup>59</sup> Op. cit. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Págs. 208 y 209.

### **3.3.3 El caso de la SE en el área extractiva y de energía.**

La denominación actual de la misma es Secretaría de Energía, entre los antecedentes que tiene se encuentran el de su creación con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de fecha 7 de diciembre de 1946, con el nombre de Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la posterior modificación de la legislación durante 1958 se le denominó como Secretaría de Patrimonio Nacional hasta el año de 1976, cuando se cambia por Patrimonio y Fomento Industrial, hasta que 1982 se enriqueció con nuevas atribuciones y una nueva denominación la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cambiando últimamente a solamente Secretaría de Energía, en vista de la crisis de la industria mencionada que tiende a la desaparición, sin embargo todavía se encuentran entre las actividades que debe desempeñar esta dependencia las de supervisar algunas de estas entidades que todavía se encuentran en posesión del Estado, sus atribuciones son:

Conducir las políticas sobre energía del país, ejercer los derechos que le corresponden al Estado en materia de petróleo y todos los hidrocarburos de hidrogeno, sólidos, líquidos y en gas, así como también lo que se refiere a la energía nuclear, supervisando el aprovechamiento de los bienes que se requieren y que tengan como finalidad la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, que tenga por destino principal la prestación del servicio público.

Supervisa y guía las actividades de las entidades del sector paraestatal que tengan como objeto principal o relacionado, la explotación y transformación de hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, respetando las disposiciones que sobre el particular se dicten en materia de protección ecológica y del medio ambiente, tiene participación en foros internacionales en las materias correspondientes a la propia dependencia, dando la intervención respectiva a la SRE, sometiendo a la aprobación de la misma tratados y convenios de carácter internacional que sobre las diversas materias quiera celebrar la de energía.

Promueve también la inversión de los particulares en lo referente a la obtención y aprovechamiento de la energía respetando en todo momento las normas de protección ecológica. Planea los programas energéticos, con intervención directa en la política económica y social del sector paraestatal.

Elabora y promueve la investigación correspondiente al ahorro de los recursos derivados de la generación de energía, así como sus estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás particularidades que estén relacionadas con la operación de este sector, proponiendo según sea el caso las medidas que deban aplicarse, llevando a cabo una normatividad oficial y encargándose de su aplicación en lo referente a producción, comercialización, compraventa, controles de calidad, suministros de energía y todos los aspectos que de algún modo beneficien e impulsen el desarrollo, actualización y eficiencia del sector, supervisando el cumplimiento adecuado de todos los objetivos.

También expide la normatividad correspondiente en lo que se refiere a la seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo que corresponde al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, compra y venta, importación y exportación de objetos y materiales que contengan radiación, controlando el adecuado cumplimiento de las normas que se especifiquen sobre los aspectos anteriores. Realiza un catastro petrolero y las demás que de manera específica le correspondan en virtud de leyes y reglamentos.

Es importante hacer notar que gran parte de las empresas de participación estatal, pero en especial los organismos descentralizados que aún quedan en el sector paraestatal se encuentran agrupados en el sector que controla la Secretaría de Energía, en el caso de los últimos podemos citar como los más importantes a Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, que constituyen lo más importante que el Estado conserva completamente, dado que éste es un sector muy importante para la economía nacional, mencionando que las políticas de privatización no lo han afectado tan determinadamente como otras donde esta coordinación es casi nula, pues gran parte del mencionado sector se ha privatizado, dejando como consecuencia que ésta sea una de las pocas dependencias que todavía cuentan con estructuras para llevar a cabo la figura de la coordinación sectorial.

**CAPÍTULO IV.**

**PROPUESTA PARA LA INCLUSIÓN EXPRESA DE LOS  
TRABAJADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
Y EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL EN EL ARTÍCULO  
123 APARTADO "A"**

Nuestra propuesta es muy sencilla y está dirigida únicamente a que se establezca de manera segura y sin dudas que la planta laboral de las empresas de participación estatal, las empresas públicas y la de algunos organismos descentralizados, especialmente los de actividad industrial, se rigen en sus relaciones laborales por lo que se encuentra estipulado en el artículo 123 constitucional apartado "A", y como consecuencia lógica por las disposiciones de su ley reglamentaria que es la Ley Federal del Trabajo, se pretende que esta planta laboral quede incluida con una mención precisa que podría ser anexada a la misma fracción XXXI del apartado "A", ya que menciona a las empresas públicas del Estado administradas directamente o de forma descentralizada y aunque puede entenderse que las mismas son estructuras reguladas por dicho apartado no se menciona a su planta laboral.

Creemos que con su inclusión se pondrá en claro que la única legislación aplicable es la Ley Federal del Trabajo, dejando a un lado las confusiones por la aplicación de otros ordenamientos jurídicos distintos a ésta. A los simples trabajadores sólo se les puede considerar como una parte de la fuerza productiva de las empresas y organismos estatales que se dedican a una área en especial de la actividad económica en el país.

Cabe destacar el hecho de que la empresa de participación estatal como fue concebida tiende a desaparecer, esto por un proceso de del incorporación iniciado desde la segunda mitad de los años ochenta. El Estado comenzó a vender y poner en manos particulares la enorme variedad y cantidad

de intereses que estuvo acumulando durante muchos años en las más distintas ramas de la industria y la prestación de bienes y servicios. Sin embargo existen áreas de la economía que no pueden ser introducidas a manos de los particulares, porque la legislación actual no lo permite y más aún estas ramas de actividades industriales son exclusivas del Estado dado la importancia económica que tienen que no podría ser remplazada con otras dentro de la economía del país, éstas representan pilares para el sostenimiento del gobierno y para los planes y obras que pone en funcionamiento para la satisfacción de las necesidades de la población en general.

Las cuestiones que se han mencionado anteriormente son las que se refieren a las áreas consideradas como estratégicas y de prioridad según la misma legislación y que la misma Constitución estipula sobre la exclusividad y propiedad que sobre éstas detenta la nación. Es por tal razón que el Estado no tiene la intención de ponerlos en manos de particulares y si es que se contempla una participación de éstos en los procesos económicos que involucran a todos los recursos estratégicos, la misma se vislumbra sólo como una participación parcial, aprovechando así el capital privado para la creación de infraestructura y un crecimiento adecuado que permita una mejor utilización y aprovechamiento de los recursos considerados como de prioridad.

En cuestión de tiempo aun falta demasiado para que se piense en privatizar dichos recursos, tales como el petróleo y sus derivados, el suministro y lo referente a la energía eléctrica y otras más en materia de comunicaciones, tanto terrestres como aéreas y marítimas, aclarando que mientras continúen en manos del Estado estas empresas y organismos independientemente del número de ellos serán parte de la Administración Pública y continuará vigente la legislación que se refiere al sector paraestatal de dicha administración y que le da sentido al presente trabajo, aunque cabe hacer mención que la privatización de los recursos estratégicos que se encuentran en poder del Estado y bajo su rectoría económica no descartan la posibilidad de que se presente tal fenómeno, pero con la salvedad que sólo se realizaría en etapas y conservando un control sobre estos recursos, lo que dejaría al Estado en posibilidad de admitir el capital particular abriendo los mencionados recursos a la inversión privada para ampliar la infraestructura conservando el control de los mismos.

#### **4.1 Análisis jurídico y marco laboral del organismo descentralizado, empresa de participación estatal y los trabajadores que los integran.**

En lo que se refiere a las disposiciones jurídicas y aplicables a las estructuras de la Administración Pública, éstas ya han sido abordadas con anterioridad, pero es pertinente analizar con más detenimiento las circunstancias precisas de los trabajadores de la industria de participación estatal y los organismos descentralizados.

Los trabajadores que prestan sus servicios en los organismos descentralizados y la industria de participación estatal, aunque revisten algunas particularidades diferentes de los trabajadores en general, en lo que se refiere a la regulación jurídica comparten al igual que éstos las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, pero es el caso que en estas estructuras también prestan sus servicios, funcionarios que si tienen capacidad de decisión y que por lo tanto deben considerarse como sujetos de una legislación distinta a la que se les aplica a la planta laboral en general de las mencionadas estructuras, es decir los funcionarios se pueden considerar como servidores públicos no así los trabajadores independientemente de que manejen o apliquen recursos económicos del Estado tal y como lo menciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para otorgar a cualquier persona la calificativa, siempre y cuando se dé la condición del manejo de los recursos económicos.

En este punto se tratará la estructura jurídica de los organismos descentralizados y la industria de participación estatal, haciendo un análisis de todas las particularidades que presentan dichas entidades de la Administración Pública, con miras a la presentación del régimen jurídico que resulte adecuado para las personas que prestan sus servicios en las mismas y donde persisten dos puntos de vista.

Los ordenamientos jurídicos aplicables también son distintos, como ya se ha tocado anteriormente, el régimen jurídico que opera en las relaciones de los trabajadores en general aun tratándose de las mencionadas estructuras es el expuesto en la Ley Federal del Trabajo y en lo que toca a las personas que tienen la calidad de trabajadores del Estado, existe su legislación relativa a los mismos que frecuentemente salen de planta laboral ordinaria con que cuentan las entidades.

#### **4.1.1 Situación jurídica del organismo descentralizado e industria de participación estatal.**

En México, el régimen jurídico que se les aplica a las empresas públicas y los organismos descentralizados se encuentra disperso en diversas legislaciones, el artículo 90 constitucional divide a la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal, este precepto define las bases para la creación de las entidades paraestatales a las que pertenecen los organismos descentralizados y la industria de participación estatal, así mismo se mencionan las intervenciones que tendrá el Ejecutivo en la operación de las entidades. Las leyes secundarias son las que determinan la relación de éstas con dicho poder a través de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

La ley reglamentaria de este artículo constitucional es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su respectivo reglamento. La primera establece las bases para la organización de la Administración Pública Federal, según esta ley, la administración centralizada está integrada por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La rama de la Administración Pública que se conoce como paraestatal está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, incluidas las sociedades nacionales de crédito, auxiliares, instituciones también nacionales de seguros y fianzas, así como los fideicomisos públicos, esta misma ley nos dice que el Ejecutivo Federal se auxiliará en sus funciones por estas entidades en lo que no este contemplado en las leyes correspondientes.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales regula la organización, funciones y las medidas de control que son aplicables a las entidades paraestatales pertenecientes a la Administración Pública, la legislación nos dice que las relaciones entre el Ejecutivo y sus dependencias con las entidades paraestatales se sujetan a lo establecido en la misma, poniendo de manifiesto situaciones en particular que la misma ley menciona, nos dice que se consideran entidades paraestatales a las que se mencionan en el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La legislación de estas entidades menciona que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da a conocer cada año una relación de las entidades paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal. Por otra parte en lo tocante a la constitución, las funciones, métodos de control y las maneras de extinción junto con la legislación está el reglamento de la misma, que es un auxiliar en estas circunstancias.

Existen diferentes clases de estructuras que conforman a la administración paraestatal, algunas tienen carácter financiero y otras que no lo tienen, pero en general las estructuras de las que se componen las entidades paraestatales son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. Existe un sector de entidades a las que no se les aplica la legislación tal como son la UNAM, IMSS, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Federal de Consumidor y otras semejantes que por la misma naturaleza que tienen están excluidas del ordenamiento específico sobre entidades

paraestatales. En cuanto a los organismos descentralizados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona que se consideran organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por el Congreso de la Unión o decreto que provenga del Ejecutivo Federal, éstos poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, independientemente de la estructura legal que tengan.

Entre estos organismos existen los que poseen características financieras y otros que carecen de las mismas entre los que se mencionan primero está el Patronato del Ahorro Nacional, éstos se rigen por una ley específica y sólo de manera supletoria les son aplicables las disposiciones de la legislación paraestatal, en cuanto a los demás organismos, salvo los mencionados con anterioridad se rigen según lo dispuesto en esta ley en específico, tal es el caso de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y otros. En la ley se establece que son organismos descentralizados, las personas jurídicas creadas conforme a lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su objeto debe ser la realización de actividades relativas a las que se consideran áreas estratégicas o prioritarias, tendientes a la prestación de algún servicio público o social, o que la finalidad sea la de obtener recursos y aplicarlos en cuestiones relativas a la seguridad y asistencia social.

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

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad jurídica.
  - b) Patrimonio propio.
  - c) Régimen jurídico propio.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª edición. Porrúa, México, 1995, p. 512.

La mayor parte de los organismos descentralizados desarrollan actividades de tipo político y administrativo, la particularidad se da también en los funcionarios que son parte de estas estructuras, pues la característica recae en su nombramiento que tiene como situación en común que ha sido una designación por parte del Ejecutivo Federal o los coordinadores del sector que se trate, los establecimientos públicos, son de manera frecuente una figura representativa de la descentralización, es el caso de éstos, en donde el consejo de administración u órgano de gobierno está compuesto por delegados de diversas Secretarías de Estado que se interesan por el buen funcionamiento del organismo que se trate, por lo tanto esto implica que la libertad de decisión que tienen, está en manos de los individuos que los dirigen.

En cuanto a las características que poseen estos organismos, las más representativas se encuentran en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, éstas ya han sido mencionadas anteriormente, si se les considera como personas jurídicas sometidas al Derecho Público en general, tienen también características particulares, además de ser creados como consecuencia de un acto legislativo, poseen en un régimen jurídico propio, tienen entre sus atribuciones personalidad jurídica. como consecuencia de esto, también tienen otras características secundarias como la denominación, el lugar donde se encuentren sus oficinas y el ámbito territorial que tenga el organismo, tienen una estructura administrativa interna, resulta particular a cada uno. Cuentan entre otros con órganos directivos, de administración y representativos. En lo referente a su situación patrimonial sus recursos son propios, tal situación hace que puedan cumplir mejor con su finalidad y el objeto para el que son creados, sin olvidar que son al igual que otras empresas sujetos a un régimen fiscal.

La personalidad jurídica que tienen surge en el momento en que son creados por el acto legislativo o decreto del Ejecutivo, por otra parte el régimen jurídico particular, lo constituye un conjunto de normas que les son aplicables al órgano que se trate. A menudo dicho régimen se traduce en la ley orgánica del establecimiento, las normas están sentadas de manera frecuente

por leyes expedidas por el congreso o decretos provenientes del Ejecutivo. La actividad que realizan estos organismos son materia de Derecho Público y de Derecho Privado, dado que en ciertas circunstancias específicas se emplean normas de Derecho Privado, en situaciones en que los organismos descentralizados se asemejan a las empresas privadas. de esta manera los organismos están sujetos a disposiciones que emanan del Derecho Mercantil en gran parte, aunque no por esto se les puede considerar como personas jurídicas establecidas en estas leyes dado sus características especiales, pues son creados exclusivamente por acuerdos de tipo político y administrativo, así como por las disposiciones del Derecho Público.

En este tipo de organismos todo el proceso se da cuando ya están creados y se dan a conocer sus disposiciones internas o ley orgánica, misma que abarca diversas circunstancias como son el personal que los integra, la estructura de su patrimonio y otras, en lo referente a la denominación, es una característica precisa que mantiene una diferencia entre el organismo correspondiente y otras estructuras semejantes.

Para el organismo descentralizado la denominación es la equivalencia al nombre o razón social en las personas físicas o morales, esta característica siempre se encuentra incluida en el instrumento que los crea. La sede de las oficinas de estos organismos que también se encuentran incluida, es semejante al domicilio de las personas físicas y morales. Los organismos descentralizados cuentan para su control interno con estructuras propias que hacen las funciones de administración y dirección de los mismos, algunas veces los órganos están constituidos por un cuerpo colegiado que representa la máxima autoridad en el organismo, toma decisiones más importantes en lo que se refiere a las actividades a desarrollar o la manera de administrarlo. No existe una regla general en cuanto al número de los integrantes, pero se encuentran representaciones de la Administración Pública y en algunas ocasiones están presentes sectores de la actividad del organismo.

En otros organismos se le designa con otra denominación, como la de asamblea general o junta de gobierno, en su estructura interna. ésta se rige sobre la base de las actividades que generen los organismos y las necesidades que se presenten en lo relativo al reparto de las actividades laborales.

Como consecuencia de que se les considere entes con personalidad jurídica propia, cuentan con recursos de los que tienen total independencia y que les son asignados con el propósito de cumplir el objeto para el que han sido creados, y que puede ser muy variable, entre las que se pueden contar la prestación de diversos servicios públicos o la administración exclusiva de algunos recursos que por su naturaleza se consideran de vital importancia para el país, mencionando el régimen fiscal que tiene estos organismos, los mismos poseen una situación de privilegio ya que están exentos de todo tipo de pago de impuestos.

En su concepción estos organismos tuvieron como fin el aprovechamiento de servicios públicos y sociales, así como la debida explotación de recursos que se consideran como propiedad exclusiva del Estado, la legislación relativa a estos organismos estableció de manera definitiva la finalidad de los mismos a la realización de actividades que son propias a los recursos que se consideran de importancia estratégica o prioritaria, también se crean para prestar diversos servicios sociales de carácter público, así como la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En lo que se refiere a la situación en particular que hace necesaria la creación de uno de estos organismos se encuentran una serie de cuestiones que obedecen mayormente a un sentido práctico, básicamente se enfocan a resolver necesidades de la población sin que esto constituya la única actividad que realizan estas entidades, se debe dejar en claro que no sólo se producen bienes si no que también se otorgan servicios, dejando aun lado el lucro pues en este caso la creación de los mismos obedece a cuestiones sociales.

“En cuanto a su creación el instrumento que realiza el acto debe contener entre otros datos:

Nombre del domicilio y el objeto, como se integra su patrimonio, los órganos que son propios de la estructura tales como gobierno, dirección y vigilancia y las atribuciones que les son características a estos órganos internos. También debe de estipularse el régimen laboral a que está sujeto el personal que labora para éstos y por último las maneras y términos para la liquidación y extinción de la estructura que se trate.”<sup>61</sup>

La extinción del organismo se aplica al igual que se realiza en su creación con una serie de formalidades, de esta manera cuando es creado por un decreto o ley proveniente del Congreso de la Unión, es a éste a quien corresponde decretar la extinción, siguiendo el mismo proceso que se realizó en la creación de la entidad, en contraste cuando el organismo haya sido creado por el Ejecutivo Federal y haya dejado de cumplir el objeto de su funcionamiento, y su permanencia en la Administración Pública sea gravosa para los intereses nacionales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en conjunto con la coordinadora del sector que corresponda hacen un planteamiento al Ejecutivo para la extinción o disolución.

La industria de participación estatal o empresa, es otra de las formas de organización del sector paraestatal, estas empresas presentan un régimen jurídico que es distinto, ya que reviste características de Derecho Privado, su origen se encuentra en su adquisición o creación por el Estado, con el propósito de mantener o crear fuentes de trabajo, el desarrollo de cierto sector de la economía o para incrementar la productividad en estos sectores, atendiendo a la región geográfica en que se presenten, la legislación actual sólo tiene en consideración a las empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, así como las instituciones de seguros y fianzas en donde se presente la característica de que el Estado representado por el gobierno u otras entidades paraestatales de manera conjunta o separada sean poseedores de más del 50% del capital de la empresa, en la constitución del

---

<sup>61</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. 2ª edición, Porrúa, Pp. 141,142.

capital social de la empresa se hagan aparecer una serie especial de título que sólo puede ser expedido por el Estado, también cuando el Estado tenga intervención directa en la toma de decisiones y el nombramiento de los directivos de dichas empresas.

El surgimiento de las empresas de participación estatal se dio con la asociación de los particulares y el Estado, con la finalidad de que éste, pudiera tener una intervención directa en una rama de la economía en la que su estructura no fuera suficiente o careciera de los recursos materiales o humanos para desarrollarla de manera adecuada, la empresa pública tiene características especiales que le da lo mencionado anteriormente, pues a pesar de ser sujetos de lo que se estipulan en leyes que emanan del Derecho Privado, la naturaleza pública que tienen origina que también sean sujetos de algunas legislaciones propias del Derecho Administrativo, por esta razón en muchas ocasiones el régimen jurídico de las empresas se da con una dualidad, pues tanto se presenta como válido el Derecho Privado como el administrativo, así cuando se presenta un conflicto de leyes, es de suponerse que las normas de Derecho Público prevalecen sobre las del Derecho privado, por los intereses que tiene en su haber el primero, aunque en el caso de las normas laborales, éstas se pueden considerar como de orden público, pues la Ley Federal del Trabajo que regula las mismas, también lo es, aunque tiene un carácter diferente a la legislación que les es aplicable a la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado.

En los últimos tiempos el desarrollo de las empresas de participación estatal se ha estancado y se ha disminuido, pues el Ejecutivo ha adoptado una política de eliminación de estas empresas, reduciendo el número a las que solamente tengan una importancia porque se consideren como estratégicas o prioritarias para la economía del país, la administración de éstas ha tenido un alto costo económico en los intereses mexicanos, frecuentemente las pérdidas son más que las ganancias. La manera de administración por parte del Estado de las empresas ha sido criticada duramente, pues al comparársele con las privadas no son tan efectivas, en especial en lo que se refiere a la obtención de los recursos económicos, esto se debe a que los fines de una y de

otra son diferentes. La empresa privada tiene como principal fin la obtención de lucro, mientras que la empresa pública tiene fines principalmente de carácter social, pero de manera independiente, la debacle de estas empresas se ha presentado porque dejaron de ser productivas y rentables.

“La actividad empresarial del Estado se vio afectada frecuentemente por diversas irregularidades que fueron originadas por una falta de acuerdo entre los criterios de las personas encargadas de la coordinación y administración del sector paraestatal y por carecer de una legislación que resultará efectiva para permitir el desarrollo de este sector. Se trató de minimizar el impacto de esta situación con las modificaciones que presentaron los artículos 25 y 26 constitucionales, en los que se ponen de manifiesto la Rectoría Económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación, esto para que se tenga especial cuidado en el desarrollo de las áreas estratégicas y prioritarias. De esta manera nació la Ley de Planeación, dado que el sector paraestatal se dio como una parte de la Administración Pública que no fue planificada y sólo se incrementó a medida que el Estado fue adquiriendo diversas empresas.”<sup>62</sup>

Desde su creación el funcionamiento de las empresas públicas en el país ha tenido diversos cambios, algunos han resultado beneficiosos para la administración, en lo que al gobierno se refiere, esto desde la creación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que establece la existencia de estas empresas, como consecuencia de lo que se menciona en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que considera a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades nacionales de crédito, las sociedades en que la Administración Pública Federal aporte más del 50% de su capital o que tenga una serie especial de acciones que sólo sea posible suscribirlas por el gobierno y que éste pueda nombrar a una mayor parte de los integrantes del consejo de administración o designe al director, conservando un derecho de veto sobre los acuerdos realizados por el órgano de gobierno, así como también las

---

<sup>62</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. 2ª edición, Porrúa, Pp. 141,142.

sociedades y asociaciones de carácter civil en la que la mayor parte de los miembros pertenezcan al Gobierno Federal o del Distrito Federal.

En lo que estipula la ley en la actualidad, nos dice que la estructuración de las empresas públicas debe ser en conjunto con los particulares, ya que la concepción del Estado como único propietario de las empresas no es viable. Como objeto de la creación de estas empresas está la debida atención a las áreas prioritarias y estratégicas para la satisfacción de los intereses nacionales que deben verse cubiertos por las actividades de las empresas, mismas que deben regularse por un estatuto interno que debe estar sujeto a lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El órgano de gobierno o administración de estas entidades se encuentra bajo la supervisión de un consejo de administración, donde los integrantes son designados por el Ejecutivo Federal, por mediación de la Secretaria de Estado correspondiente al sector de que se trate; Se reúnen cuando menos cuatro veces al año, dichas reuniones están presididas por el coordinador del sector o quien haya sido designado de manera expresa por el Ejecutivo, también están integradas por órganos de control según la legislación que sea aplicable a los casos concretos, así como también los comisarios públicos, que son designados por la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las sociedades mercantiles de Estado son en las que éste detenta la propiedad de la empresa de manera completa, tanto de los elementos que la conforman tanto del capital con el que cuenta, en tal caso la intervención del Estado es tan significativa que el papel de los particulares queda reducido y en algunas ocasiones hasta eliminado.

La participación del gobierno dentro de las empresas se puede dar de diversas maneras, cuando el Estado tiene un total en las acciones de la empresa, la participación de los particulares queda eliminada por completo, por cumplir con las disposiciones de las leyes mercantiles se les daba un título de acciones a un número determinado de funcionarios

públicos, así se cumplía con el número mínimo de socios que establece la legislación mercantil. Cuando el Estado detenta hasta el 75% de la propiedad de la empresa, la situación es algo distinta sólo en el hecho que una pequeña parte del capital si está representado por los particulares. El Estado con tal porcentaje de acciones tiene mayoría de votos en las asambleas de la empresa. de tal manera tiene la facultad para nombrar a gerentes, administradores y otros empleados de carácter medular para el funcionamiento de la entidad.

Cuando el Estado tiene acciones que representan hasta un 51% del capital de la empresa, la participación sigue siendo de carácter mayoritario, se sigue conservando la facultad de la toma de decisiones en las asambleas, con la diferencia que los particulares con el 49% restante tienen la posibilidad de nombrar a un consejero y a un comisario quien cuida de los intereses de éstos. Cuando la capacidad del accionariado estatal se da entre un 25 y 49% el Estado sólo mantiene las facultades que les son propias por los Derechos Corporativos que tiene.

El voto que puede dar en las asambleas es de carácter minoritario, conservando como en el caso anterior los particulares, la facultad para nombrar a un comisario y un miembro en el consejo de administración. Cuando la cantidad de acciones con que cuenta el Estado es menor a los casos que se han mencionado anteriormente, la Administración Pública, sólo tiene la capacidad de voz y voto en las asambleas de la empresa y la respectiva repartición de las utilidades en el porcentaje que sea accionista el Estado, como en todos los casos de un accionista ordinario, el Estado podrá oponerse a las decisiones que se tomen en estas asambleas, sólo en casos que estén previstos por la ley se dejará que el Estado tenga capacidad de voz o voto, en su caso en las ocasiones en que éste no tenga la característica de accionista de la empresa.

Es pertinente aclarar que los primeros casos que se manejan en los que el Estado es poseedor de una parte mayor del capital es la situación aceptada actualmente y la que se prevé en la legislación, pues los casos de participación estatal minoritaria están ya desaparecidos desde

hace algunos años, aunque aún se lleguen a mencionar en ciertas leyes que no han sido reformadas sobre el particular y siguen considerando que existen dos formas de participación estatal en las empresas de carácter mercantil.

En el caso de los objetos de dichas entidades éstos pueden ser un poco distintos entre sí, como prestar un servicio público, el caso de muchos servicios de transporte masivo de pasajeros de tipo aéreo y terrestre, en otras ocasiones se trata de la administración de bienes que son propiedad del país. Como se da en los casos de los fideicomisos públicos en los que el Estado interviene, en otros casos el objeto es producir bienes o prestar servicios que no estén considerados como públicos, también puede tratarse de un impulso a diversas actividades de la industria en que el Estado esté interesado con el ánimo de la reducción de las importaciones de algunos productos y que éstos sean producidos en el país.

Otro de los principales objetivos de estas empresas, es la creación de nuevas fuentes de trabajo y la conservación de algunas que se encuentren con peligro de perderse, de esta manera no promover el desempleo cuando empresas de particulares se encuentren en mala situación económica y como resultado exista la posibilidad de la quiebra o hayan sido abandonadas de plano por los propietarios de las mismas.

"En México la empresa pública no se rige exclusivamente por normas de Derecho Mercantil, sino que puede apreciarse un movimiento dinámico a lo que se podría llamar el Derecho Mercantil Administrativo, ya que la S.A. de Estado no opera dentro de la estructura jurídica ortodoxa de la S.A. de características ordinarias y la administración de las primeras no es un reflejo fiel de las técnicas privadas de la administración de las empresas, pues en caso de las empresas públicas intervienen multiplicidad de factores de índole político administrativo que se reflejan indudablemente en su régimen jurídico y en su administración."<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Op. cit. ACOSTA ROMERO, Miguel. P. 556.

La personalidad que tienen estas empresas tiene un contraste con los organismos descentralizados. donde es un decreto o ley el instrumento de creación, en el caso de las empresas públicas deben satisfacer todas las formalidades que se señalan en la legislación respectiva, en este caso la de sociedades mercantiles, como si fueran una sociedad común y sin que la legislación en cuestión atienda que se trata de empresas en las que el Estado es el propietario por entero o accionista mayoritario según es el caso. Existe la posibilidad de que el Estado ya sea por si mismo o a través de otras entidades adquiera una empresa con lo que la personalidad ya se encuentra establecida, pues la empresa ya había sido creada según las disposiciones de la ley correspondiente.

Entre la empresa pública y privada existen algunas diferencias de carácter básico, por lo regular la empresa privada está constituida por los particulares con ánimos de lucro y con la finalidad de organizar factores de producción. Se dice que la empresa pública no puede ser igual a la privada en lo concerniente a la obtención de los resultados financieros dado que la pública tiene como característica u objeto principal la consecución de fines más sociales que de carácter económico. La empresa privada se rige por el Código Civil, el de comercio y la ley relativa a las sociedades mercantiles y en cuestiones generales por el Derecho Privado. Algunas de las diferencias fundamentales entre la empresa pública y empresa privada son las siguientes: tienen un régimen jurídico de carácter distinto uno de otro, mientras la empresa privada está fundamentalmente formada con capital que proviene del sector privado, la empresa pública obtiene sus elementos económicos y técnicos por parte del Estado.

La empresa privada se organiza de una manera especial en que los particulares son los que la dirigen y plantean las políticas a seguir en cuestión de obtención de recursos para la realización del objeto principal, la pública tiene tendencias con carácter social, ya que se le entrega al Estado la distribución y administración de ciertos recursos y éste los aplica para beneficio del Estado fortaleciendo su economía, al realizar esta tarea se beneficia también a la colectividad.

"La privada lleva a cabo su objetivo con elementos propios, a pesar de que en ocasiones la empresa está beneficiada por el gobierno por diversas medidas, tales como la exención de ciertas cargas impositivas y la obtención de subsidios. El sector privado no puede permanecer completamente desligado del gobierno, pues en cierta medida depende de las medidas que éste aplica para su adecuado funcionamiento, en el caso de las empresas semi-públicas, éstas tienen un régimen que es estrictamente comercial, es por medio de la empresa pública que el Estado puede desarrollar una política económica que tiene incluidas a las grandes masas de la población del país. La desaparición de la empresa privada ocurre por las voluntades de los socios que la integran por una situación que no lesione los intereses de los trabajadores que ahí laboran y que puede ser la quiebra o suspensión de pagos, en cambio las empresas públicas pueden desaparecer por un acto de Estado el mismo que las creó o al derogarse y quedar sin efecto dicho instrumento, que puede ser una ley o un decreto, así mismo llevándose a cabo el proceso de liquidación correspondiente donde los bienes siguen estando en poder del Estado como bienes de la Federación en calidad de dominio privado."<sup>64</sup>

Se mencionó la reducción de la empresa pública, esta situación se da debido a la decadencia en la que se ha colocado, es decir que la mayoría de las industrias y empresas que se han adquirido y fundado por el Estado pasarán a formar parte del sector privado o desaparecerán por completo, sobre todo la empresa pública como sociedad anónima.

Un proceso privatizador que comenzó desde 1980 ha reducido de manera visible la industria paraestatal. Se tenía pensado concluir este proceso en el año de 1993 pero hasta 1996 no se había logrado por completo. Hoy en día casi todas las empresas que estaban en manos de la Administración Pública con carácter de paraestatales han desaparecido como tales y se encuentran en manos de particulares que las adquirieron.

---

<sup>64</sup> Op. cit. SERRA ROJAS, Andrés. Pp. 832, 833.

En el año de 1982 existían alrededor de 1200 paraestatales que para el año de 1995 se habían reducido a sólo 200, un número que hoy es aún menor. con esta situación se pone de manifiesto que en el futuro los cuerpos legislativos encargados de regular las cuestiones relativas a la Administración Pública en general y a las entidades paraestatales, sufrirán futuros cambios donde posiblemente la empresa de participación estatal haya desaparecido por completo, pues sólo quedan las que se han considerado de mayor importancia como para que se les otorguen a los particulares en cualquier situación. pero como se ha mencionado ya, aún las leyes más rigurosas en este sentido también están en vías de cambio, por lo que es probable que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que antes se consideraban como inamovibles presencias de la Administración Pública, ahora tiendan a privatizarse, sin embargo la privatización total de los recursos y empresas que en la economía del país figuran en un papel de primera importancia no se tiene como una opción que pueda darse en un tiempo cercano, pues son muchos los factores que impiden que los mencionados recursos salgan completamente de las manos del Estado.

Entre las situaciones que más pueden influir para que los recursos básicos se queden en manos del gobierno resalta la cuestión económica, si bien es cierto que la industria necesita continuas inyecciones de capital para crecer al ritmo que la demanda de los servicios que la misma pudiera ofrecer, también se impone el papel estratégico que representan las mismas como fuente de ingresos para el mismo.

#### **4.1.2 Trabajador de los organismos descentralizados.**

En el caso de algunos de los organismos de este tipo, se presentan situaciones particulares que no se dan en otras ramas de la Administración Pública. El personal de estas estructuras no tiene un régimen jurídico especial, se asemeja a las circunstancias que tiene las empresas públicas, el personal está sujeto a normas de carácter laboral, pues las actividades que

desarrollan son de las contenidas en el apartado "A" del artículo 123 constitucional, podemos citar como ejemplo, el caso de Petróleos Mexicanos y el de la Comisión Federal de Electricidad, al igual que en las empresas de participación estatal o públicas, de manera que se abordarán de manera conjunta la situación como trabajadores que guardan en los mencionados organismos y dichas empresas.

En la actualidad, es un consenso general que la rama de la Administración Pública conocida como paraestatal, constituye una extensión de ésta, cuya finalidad consiste en cumplir funciones de tipo productivo a través de las estructuras que la integran, teniendo como modelo las empresas privadas, esto con el fin de que el sistema para regular las relaciones laborales de éstas no resulte opuesto al régimen ordinario, el cual está vigente para la empresa privada y que exista el mayor número de semejanzas entre ambos.

Aunque en la legislación mexicana se encuentran regulados por las mismas disposiciones, los trabajadores del sector paraestatal, se ven sometidos a lo dispuesto en otros cuerpos de leyes, esto por su condición de trabajadores de una parte de la Administración Pública, si bien no pueden considerarse como trabajadores al servicio del Estado, por la situación particular que revisten y que ya ha sido expuesta anteriormente, sin embargo, se pretende que las empresas del Estado regulen sus relaciones de trabajo como la generalidad de éstas en todo el territorio del país, sin que sean una excepción por ser propiedad del Estado y el papel que el mismo se asigna como miembro de la planta productiva y administrativa, lo cual supone la rectoría económica misma que se encuentra reconocida constitucionalmente.

Así mismo, también se reconoce el ingreso absoluto del Estado en ciertas áreas de la economía, las cuales se consideran de importancia estratégica, como en el caso de los hidrocarburos.

"En otras palabras las relaciones laborales existentes entre empresa pública y sus trabajadores son de igual nivel y condición que cualquiera otra que opere en un país, aún cuando se aplique un estatuto jurídico especial para regularlas; en el fondo obedecen a los mismos principios de protección al trabajo, como son salarios, jornadas, descansos, prevención de accidentes, etc. Sin constituir obstáculo alguno el hecho de que la Administración Pública pueda adoptar cierto fideísmo, ya que ello no cambia su estructura, ni hace diferentes las condiciones de trabajo impuestas en toda relación obrero patronal." <sup>65</sup>

En contraste a lo sustentado por Kaplan, en lo mencionado anteriormente y cuyo criterio consideramos como correcto, en la práctica las autoridades y ordenamientos de tipo administrativo sostienen una actitud de considerar a los mencionados trabajadores, como los del Estado, al tratar de hacerlos objeto de ordenamientos jurídicos que no les son aplicables, como en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que los hace sujetos a sus disposiciones y los sanciona de manera diferente a la prevista en la legislación laboral correspondiente, es por tal razón, que se debe delimitar correctamente el alcance de las leyes administrativas para que no abarquen el campo de lo exclusivamente laboral.

En lo referente a la remuneración de las entidades del sector paraestatal, éstas frecuentemente difieren de las que se dan en las empresas privadas. En el sector público, el trabajador en la mayoría de las ocasiones, es compensado de mejor manera, pues las otras empresas siempre se ajustan a los límites mínimos establecidos en las leyes, mientras que los miembros de las estructuras paraestatales, además de tener una mayor retribución de carácter económico, tienen un paquete de prestaciones que superan a la de las empresas privadas, mismas que forman parte de la retribución ordinaria del trabajador. algunas de las prestaciones mencionadas son, la de fondo de ahorro, que es una retribución económica que se entrega al

---

<sup>65</sup> KAPLAN, Marcos y otros. Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México. Fondo de Cultura Económica, México 1988. P. 432.

final de cada año con aportaciones de los trabajadores y por igual de la empresa, la ayuda de renta de casa, es una cantidad que se entrega mensualmente al trabajador para que se cubra esta necesidad. otra es de servicios especiales, la cual se empalma con la del tiempo extraordinario laborado, a ésta se unen prestaciones de carácter social, como la entrega de vales para adquisición de productos básicos o de paquetes que los contienen, el pago de prima vacacional, utilidades de la empresa, generalmente superiores a las establecidas en la Ley Federal del Trabajo, ayuda para transporte urbano y para la adquisición de vehículos automotores, el pago de jubilaciones y préstamos para la vivienda, éstas, entre una amplia gama de prestaciones que se dan a los trabajadores de las mencionadas industrias y empresas. En el ramo de las compensaciones, la empresa pública es igualmente más generosa con sus trabajadores, pues se les retribuye por algunos de los siguientes rubros, tales como son el cambio de residencia, la participación de los trabajadores en algunos eventos deportivos, las que corresponden a la remuneración del trabajo nocturno y las pensiones por concepto de jubilación, estas son retribuciones aparte de las señaladas en la ley, en el primer caso, se excede del doble de tiempo pagado en el caso del tiempo extraordinario y en el segundo caso, la pensión es más alta que la señalada por la ley.

Cuando se trata de las indemnizaciones por muerte, las empresas públicas pagan una especial cuando ésta sobreviene por circunstancias ajenas al desempeño de su empleo, por tal razón, se ha dicho que tienden a tener pérdidas, pues no se rigen con las disposiciones de las otras en lo que se refiere a la administración de sus recursos. Las malas decisiones aunadas a una profunda crisis económica que vive el país desde hace bastante tiempo, ha marcado el ocaso de la rama paraestatal.

En nuestros días, el número de las empresas públicas que antiguamente poseía el Estado ha disminuido de manera alarmante, pues durante la administración anterior se aumento la tendencia a la privatización, con lo que la industria de este tipo disminuyó. El proceso de privatización continúa a la fecha y aún los organismos descentralizados que pudieran haberse

considerado de importancia estratégica comienzan a pasar a manos de los particulares, tal situación se ha dado con Ferrocarriles Nacionales de México, que ha comenzado a admitir la privatización aunque ésta ocurre en ciertas etapas, la situación tiende a repetirse, con lo que en el futuro, tal vez se vean en manos de capitales privados, aún los organismos que por excelencia han sido propiedad exclusiva del Estado, como en el caso de la explotación del petróleo, aunque en este caso se dé en etapas más extensas y con variantes que permitan al Estado conservar el control en este tipo de organismos.

En lo que se refiere a las condiciones de trabajo, de manera habitual se ha situado a la negociación colectiva en el plano de las relaciones de trabajo básicas, tal situación, con el fin de sentar las bases para dichas condiciones, tales como el salario, la jornada, el descanso, la capacitación y adiestramiento, la seguridad social y la higiene, como consecuencia del desarrollo económico. La Administración Pública se ha convertido en un protagonista en las relaciones obrero patronales, dado que interviene directamente en la negociación colectiva, esto con el objetivo de acrecentar el desarrollo económico. El Estado ha tenido que crear una estructura muy particular en lo que se refiere a las relaciones laborales de los trabajadores de las empresas pertenecientes a la Administración Pública.

Esta relación ha sido dividida en tres categorías, la primera; cuando las empresas tienen unidad con una relativa especialización y sus funciones se encuentran diversificadas porque no cuentan con instrumentos de acción propia, en este caso la relación de la empresa y el Estado se vuelve institucional por el papel que juegan los sindicatos de las empresas. En el segundo ejemplo de estructura, las empresas cuentan con una especialización menos elaborada y sus funciones son poco diversificadas, como es el control directo sobre su personal, la elaboración de nominas generales para el pago de los salarios, servicios sociales limitados, condiciones de trabajo legales solamente, en este caso puede integrarse a esta estructura la relación de trabajo que permite la intervención de los sindicatos y que en cierta medida éstos presten su colaboración, por último se menciona a las empresas en las que la relación de trabajo carece de

la unidad específica, la responsabilidad recae de manera directa en el gerente de la empresa, es así, como las condiciones de trabajo pueden llegar al campo jurídico o administrativo, que se deriva de las leyes aplicables al caso en particular, esto sin obligar su funcionamiento a una intervención directa del Estado sino que ésta se da de manera indirecta y con un carácter esporádico.

Los sindicatos de las empresas públicas han mantenido entre las directrices que practican, la defensa del nivel de vida de los integrantes de la organización que se trate, haciendo lo necesario para ubicar a estos agremiados un poco por arriba del nivel nacional cuando esto es posible, y por otra parte se procura mantener a la planta laboral sin movimientos de tipo masivo, por la tendencia al aumento del desempleo o la disminución de las fuentes de trabajo, esta cuestión les ha hecho objeto de muchas críticas.

Los dirigentes sindicales de estas empresas han concentrado su interés en la preparación, desarrollo y control posterior de las contrataciones colectivas, el análisis de las cláusulas que están por negociarse, incluidas las mejoras económicas que se derivan de cada revisión contractual, se exige la titularidad y administración de los contratos colectivos, con la finalidad de poseer un control completo del personal que labora en cada una de las empresas, las organizaciones sindicales exigen administrar los contratos colectivos de trabajo, con el objetivo de mantener un control e influencia sobre el personal que labora en las empresas, entre otras atribuciones se encuentran, la de encuadrar las conductas y situaciones disciplinarias en diversos parámetros que se encuentran evaluados previamente, a fin de sancionar la irresponsabilidad de los sujetos, existe una medida de las agrupaciones sindicales, la llamada cláusula de exclusión, en estos casos el Estado no la permite con la amplitud que las organizaciones sindicales piden, lo anterior como una medida de protección al empleo, tendiente a mejorar la estabilidad del mismo.

En lo que se refiere a la estabilidad del empleo, es un factor que se cuida dado la alta incidencia que tiene el desempleo en nuestro país, es por esta razón que se imponen medidas de control para las organizaciones sindicales en lo que toca a la cláusula de exclusión, ya que de resultar mal empleada puede constituir un medio de presión para los trabajadores para que actúen de una manera determinada por la misma organización o en su caso renuncien a derechos que les correspondan. Las medidas de control en este sentido tienen un carácter principalmente protector al trabajador.

"En la negociación colectiva de las empresas del Estado con los sindicatos que sean titulares de los respectivos contratos colectivos, independientemente de cualquier reconocimiento que se haga de la de la representación sindical al discutir cualquier conflicto interno, o de los objetivos sindicales insertos(en adición a las disposiciones que marca la Ley Federal del Trabajo) debe quedar siempre definido el carácter jurídico de la empresa, no sólo con el propósito de dejar manifestado que se trata de la prestación de un servicio público, cuando esta situación sea el objetivo primordial, o cubrir un campo predeterminado de acción, sin ejercer una competencia industrial o comercial, el objeto principal lo constituye el asumir obligaciones determinadas en nombre del país, dado que el Estado no actúa en beneficio de un interés particular, pues lo hace con un carácter general, tal como se espera de las funciones públicas." <sup>66</sup>

En la actualidad los trabajadores de los organismos paraestatales, obtienen los beneficios derivados de la previsión social en ramos como el de seguros varios, educación para los trabajadores y sus hijos, capacitación profesional, vivienda, higiene y seguridad industrial, centros de esparcimiento de actividades culturales y deportivas, servicio público de empleo, un beneficio que acompaña a las cuestiones relativas a la seguridad social.

---

<sup>66</sup> Op. cit. KAPLAN, Marcos. Fondo de Cultura Económica. P. 443.

El aumento desproporcionado en la concentración sectorial en cuestiones de reinversión de capital, ha llevado al Estado a intervenir en campos donde la obtención de utilidad resulta limitada, así mismo también se realizan la mayoría de las inversiones con una finalidad de beneficio colectivo, por lo que los beneficios económicos no se pueden generar o éstos resultan demasiado limitados, esta situación ha permitido la aparición de una coordinación entre el sector público y privado de la economía, hasta situar al Estado en un papel protagónico en el desarrollo económico, al mismo tiempo intervenir en la formulación, selección y administración de los proyectos de industrialización, comercialización y distribución de los productos, en un grado que estas funciones son parte de las actividades del sector público, fue por esta razón, que en algún tiempo el Estado se vio en la necesidad de adquirir empresas y ponerlas en funcionamiento, estableciendo con los trabajadores que las ponen en operación, relaciones laborales, que en algún momento se asemejan a las que rigen en el trabajo burocrático, pero la naturaleza distinta que revisten, las aleja de la planeación administrativa, aun cuando no resultan ajenas a un tipo de control político y administrativo del Estado, dado que a la Administración Pública competen funciones de supervisión directa e indirecta y aun las relativas a la dirección de estas estructuras.

Las funciones se complementan con las de la negociación colectiva, manteniéndose con los sindicatos una relación que no es muy diferente de la situación burocrática. Además de todo es conveniente volver a mencionar el hecho de que las empresas y organismos descentralizados del sector paraestatal tienden a la desaparición, en el caso de las empresas, muchas ya han sido vendidas a los particulares y las que quedan en poder del Estado son casi exclusivamente las de recursos prioritarios.

Esta situación ha provocado una crisis dentro del sector paraestatal el cual se ha visto seriamente reducido desde el inicio de la tendencia reformista iniciada en la década antepasada. Muchas de las razones que tuvo el Estado para iniciar con la privatización de las empresas y organismos del Estado donde poseía una basta cantidad de intereses se dieron por que

simplemente estas estructuras de la Administración Pública dejaron de ser rentables al Estado y su mantenimiento comenzó a ser una erogación demasiado extensa para seguirla soportando con cargo al erario, ya que las empresas trabajaban con grandes pérdidas.

#### **4.2 Problemática que se presenta.**

En lo que se refiere a la aplicación de la ley que resulta idónea para regular las relaciones laborales entre las personas que prestan sus servicios para la industria de participación estatal y los organismos descentralizados se dan algunas pugnas. Como ya se mencionó no sólo se trata de las relaciones laborales, el punto principal de esta problemática lo constituye la situación de la aplicación de sanciones en los dos ámbitos.

Mientras que las leyes de carácter administrativo insisten en catalogar a trabajadores del sector paraestatal como servidores públicos, por tener la característica del manejo o aplicación de recursos económicos pertenecientes al Estado, la legislación laboral ordinaria no contempla estas características y las sanciones que por determinadas conductas se aplican en la de carácter administrativo, no son sancionadas en la legislación laboral, sobre todo el tipo de sanciones que maneja una y otra tampoco se encuentra uniformado, mientras la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla por determinadas conductas la suspensión y hasta la destitución en el puesto. En la Ley Federal del Trabajo se encuentran perfectamente establecido las circunstancias por las cuales se le puede sancionar al trabajador, sobre todo con una tan grave que recaiga sobre la fuente de empleo del mismo.

Esto se traduce a que en las dos legislaciones aplicables a las sanciones para los trabajadores de estos organismos no siempre existe una uniformidad de criterios, ya que se debe establecer claramente la condición que tiene el trabajador y determinar su condición como simple miembro de la planta laboral de la estructura administrativa o en su caso sus características como servidor

público. siempre y cuando sea en verdad aplicable este régimen y que la persona en cuestión efectivamente reúna las características de los mencionados, haciendo la aclaración que en estos casos las normas laborales son la de la ley burocrática correspondiente, esto correspondería únicamente a los funcionarios de esos órganos y no a la planta laboral en general que como se ha repetido constantemente en el presente estudio, le corresponde ser regulada y en su caso sancionada por la Ley Federal del Trabajo.

#### **4.2.1 Conflicto constitucional.**

En la Constitución vigente se aprecia una contradicción en lo que se refiere a la situación que guardan las personas que prestan sus servicios para los organismos descentralizados y las empresas públicas o de participación estatal, en el capítulo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos en el artículo 108, menciona las personas que se deben considerar como tales para los efectos de las responsabilidades en que pueden incurrir éstos, en el texto del artículo menciona a los siguientes:

Los representantes de elección popular; los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial de Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal. De lo anterior se desprende que según el texto de esta disposición todas las personas que laboran en los organismos descentralizados y la industria de participación estatal, también se rigen por las disposiciones válidas en el caso de la generalidad de los servidores públicos, esto no es necesariamente cierto pues según se estipula en la misma Constitución concretamente en el capítulo referente a las condiciones laborales, artículo 123 apartado "A", determinadas ramas de la industria, regulan las relaciones laborales de sus trabajadores de manera ordinaria sin que intervenga ningún régimen jurídico especial, entre las ramas industriales que menciona el citado artículo, se encuentran las actividades realizadas por

organismos descentralizados y empresas públicas, las cuales a pesar de pertenecer a la Administración Pública Federal, específicamente a la paraestatal, en lo que se refiere a las relaciones laborales con sus trabajadores están sujetos a la legislación ordinaria en materia laboral, sin embargo el conflicto se presenta, ya que la misma Constitución da otro carácter a estos trabajadores, dándoles un papel de servidores públicos, el cual no les corresponde ya que no se les puede considerar como trabajadores al servicio del Estado, aún cuando las entidades para las que prestan sus servicios sean parte de las estructuras estatales, tampoco pueden ser considerados como servidores públicos, ya que en la práctica, las actividades que desempeñan no son propias de este tipo de funcionarios, esto se refuerza con lo que la misma Constitución tiene previsto.

Básicamente se trata de tener en mente las diferencias que nuestro máximo ordenamiento jurídico tiene cuando se trata de la aplicación de normas específicas para los trabajadores en general, los que prestan sus servicios al Estado y los que lo hacen por medio de las industrias y organismos que pertenecen a éste último, pero que por las características que tienen se adecuan a lo previsto para la relación de trabajo ordinaria según la propia Constitución lo prevé en su artículo 123 apartado "A".

El hecho de que en la Administración Pública existan industrias y estructuras con características específicas como la autonomía económica y en su gobierno, no quiere decir que las mismas ya no se encuentren bajo el dominio y supervisión del Estado, sin embargo la misma legislación las dota de independencia con relación al sector central de la Administración Pública Federal, lo que viene a confirmarnos nuestra manera de pensar sobre la planta laboral que presta sus servicios para estas entidades.

De cualquier manera, se debe tener bien establecido de donde nace la obligación de que las relaciones de trabajo de las mencionadas entidades sean en un momento dado elemento de la aplicación del régimen laboral ordinario representado por la Ley Federal del Trabajo,

reglamentaria del artículo 123 en su apartado "A", así de esta manera debemos distinguir entre los dos tipos de empleados que prestan sus servicios para las entidades en comento y que son por una parte los empleados en general y los funcionarios y empleados del Estado.

Primeramente diremos que los empleados son los que conforman la planta de trabajadores en general, su actividad no tiene gran trascendencia en lo que se refiere a nivel decisorio y cuestiones consideradas de importancia dentro de la estructura que se maneje. Por otra parte los funcionarios y empleados del estado que se encuentran determinados ya que con frecuencia ocupan altos cargos en las mencionadas estructuras, tienen un nivel de decisión y en el manejo de recursos económicos, humanos y materiales con los que cuentan las entidades, estas características los hacen sin lugar a dudas sujetos del título que se refiere a los servidores públicos ya que a éstos si podemos considerarlos empleados del Estado.

Debe mencionarse que muchas veces los empleados en general por la naturaleza de las actividades que realizan se ven obligados a tener contacto con recursos propiedad de las entidades y por ende, propiedad del Estado, pues como mencionamos las entidades tienen patrimonio propio, esta característica se encuadra a lo que se menciona en el artículo 108 constitucional en la parte que nos dice que se considera como servidor público a toda persona que preste sus servicios o que tenga un empleo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, lo que hace extensiva esta disposición a todos los trabajadores de las entidades que analizamos en este trabajo, pues el artículo omite señalar sobre el sector paraestatal extendiéndose sobre toda la Administración Pública lo que deja a dichos trabajadores con una característica que están lejos de poseer y que viene a reforzarse con lo que contiene la ley reglamentaria del mencionado artículo constitucional y que les da determinada característica por la particularidad que mencionamos de la aplicación o manejo de recursos del Estado.

Lo anterior nos deja recordar que la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento menciona que los trabajadores de las empresas administradas de forma

directa o descentralizada por el Estado se rigen por lo estipulado en la ley reglamentaria del apartado "A" y la aplicación de las leyes del trabajo en esta situación corresponde a la Federación. Esta situación nos da una idea sobre las particularidades de los trabajadores de las estructuras que analizamos y nos hacen ver que si bien se rigen en sus relaciones como los otros trabajadores sujetos a las disposiciones de este apartado, también tienen características precisas por ser miembros de la planta laboral de órganos del sector paraestatal de la Administración Pública.

Debemos mencionar que en lo que se refiere a estos trabajadores en particular, su relación de trabajo es con una empresa u organismo descentralizado, no así directamente con el Estado por lo que tampoco se les puede considerar como parte de los sujetos que prestan sus servicios para éste, lejos de eso sus características difieren de los mencionados y aún de los trabajadores en general ya que los empleados de estas entidades de la Administración Pública tienen características propias que les da el prestar sus servicios para las mencionadas estructuras porque éstas dan a sus trabajadores condiciones distintas de trabajo a las que se podrían encontrar en las empresas privadas en general. De cualquier manera el punto de contradicción que se observa en esta situación es que se pretenda dar a los trabajadores que prestan sus servicios para el gobierno y sus estructuras, el mismo trato en lo que se refiere a la aplicación del marco jurídico pertinente a los últimos y los de las empresas de participación estatal. La confusión es algo que se seguirá presentando en tanto las disposiciones constitucionales que rigen sobre este particular no precisen con claridad en que casos se puede aplicar el régimen jurídico de los trabajadores en general y los del Estado.

El artículo 108 constitucional no es suficientemente claro y puede llegarse a la consideración que los trabajadores de la industria de participación estatal y los organismos descentralizados son servidores públicos, categoría que la disposición guarda para todas aquellas personas que desempeñen una comisión o empleo en la Administración Pública Federal, estos trabajadores prestan sus servicios para estructuras parte del Estado en su sector paraestatal, pero es la

característica de la autonomía y la personalidad jurídica propia así como el patrimonio lo que hace que las entidades sean consideradas como cualquier empresa que se rige con las disposiciones vigentes para las mismas y es por eso que se aplica lo que dispone el apartado "A" en su fracción XXXI del artículo 123 constitucional.

Nuestro criterio sobre esta situación en particular, es que los trabajadores no deben ser considerados como servidores públicos y sus relaciones laborales no deben tener nada que ver con regímenes jurídicos especiales que sólo pueden ser aplicables a los trabajadores al servicio del Estado, mismos que se encuentran considerados como servidores públicos, por el contrario estas relaciones laborales deben regirse por la Ley Federal del Trabajo y para el caso de que el trabajador de los citados organismos incurra en responsabilidades, que sea la misma legislación la encargada de sancionar las conductas anómalas que pudieran tener lugar, ya que las sanciones que estipulan otras legislaciones recaen de manera directa en el empleo de estos sujetos. Las medidas que pudieran llegar a imponérselos en caso de incurrir en una responsabilidad, que no necesariamente puede ser de tipo laboral como las señaladas en la Ley Federal del Trabajo, si no de carácter administrativo, sí recaen directamente sobre las condiciones laborales de los trabajadores de estas entidades.

Lo anterior deja de manifiesto nuestra posición en lo que se refiere a la legislación aplicable a los miembros de las estructuras de la Administración Pública que se analizan en el presente estudio, sólo se trata de poner en claro que en la Constitución existen diferencias entre los artículos que ya mencionamos que pueden en un momento dado hacer pensar que los trabajadores de las empresas en comento tienen la calidad de empleados del Estado, ya que por lo que dice en el artículo 108 y su respectiva ley reglamentaria se puede dar el caso de que cierto sector de trabajadores de las estructuras que tratamos en este trabajo tengan características semejantes a las que se mencionan en el artículo 108, o la ley reglamentaria, sin que esto sea motivo para hacerlos sujetos a sus disposiciones.

#### **4.2.2 Conflicto de leyes secundarias.**

El conflicto constituye uno de los puntos medulares de este trabajo pues como ya se ha mencionado a largo del desarrollo del presente capítulo, la legislación aplicable a los trabajadores, tanto de los organismos descentralizados como de las empresas de participación estatal o de carácter público, debe ser la Ley Federal del Trabajo como está estipulado constitucionalmente a través de la fracción XXXI del artículo 123 en su apartado "A", sin embargo la divergencia de leyes se presenta, porque también la Constitución prevé que las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal se les considere como servidores públicos, calidad que también les da la legislación relativa a las responsabilidades de los mencionados, por el manejo o aplicación de recursos de la Federación. Dado que en la Ley Federal del Trabajo no existe de manera explícita una disposición que acredite a los miembros de las estructuras de la Administración Pública que se comentan, como sujetos de esta legislación, es posible que pudiera darse lugar a confusiones, pero en realidad la situación es bastante clara, puesto que la integración de los sujetos trabajadores de los organismos descentralizados e industria de participación estatal está reconocida constitucionalmente. No debe haber duda alguna que la legislación aplicable será la ordinaria en cuestiones laborales y no otra legislación que les dé a los trabajadores una calidad que están lejos de poseer, pues sus características específicas impiden que se les pueda dar la denominación de servidores públicos.

Lo que tratará de determinarse en este punto es la legislación correspondiente en caso de aplicación de sanciones a la planta laboral de las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, incluyendo los servidores públicos. Para establecer cual es la que debe prevalecer tenemos que determinar que situaciones existen en la práctica en este sentido y también cuales son las leyes que existen sobre el particular.

Ya hemos mencionado que la Constitución tiene diversos artículos que señalan como han de ser las relaciones laborales entre sus trabajadores y determina cuales son las relaciones de trabajo ordinarias, es decir aplicable a la generalidad de todas las personas que prestan sus servicios para determinadas estructuras que no pertenecen al Estado, que se traducen en empresas privadas o en el caso que nos ocupa, donde las entidades tienen autonomía, lo que hace a sus trabajadores sujetos a la legislación ordinaria y las personas que prestan sus servicios para el Estado y que se les puede considerar como servidores públicos. Se debe dejar establecido que las legislaciones a que hacemos mención son de carácter federal y entre las mismas existen conflictos en lo que se refiere a la determinación y alcances de aplicación de las mismas y la omisión en otras.

Las leyes que se manejan en lo que se refiere a la aplicación de sanciones para los trabajadores son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal del Trabajo reglamentarias de los artículos 108 y 123 "A" de la Constitución, aunque existe una legislación relativa a los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado que es reglamentaria del apartado "B" del mencionado artículo 123, ésta nos deja en claro cuales son esos trabajadores y sobre este particular no existe un conflicto ya que está de acuerdo a lo que esa ley es aplicable a los sujetos que prestan sus servicios para el Estado precisamente, cuales son éstos y las estructuras para las que funciona y es válida la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo en lo que se refiere a las dos leyes anteriores se da un punto de controversia en ambas.

Para poder establecer el conflicto que se da entre las dos leyes debemos mencionar que ambas actúan sobre la base de los artículos de nuestro máximo ordenamiento que les da su origen. En caso de la Ley Federal del Trabajo la fracción XXXI del apartado "A" del 123 que menciona a las empresas administradas directamente o de forma descentralizada por el Estado como sujetos de la aplicación exclusiva de las leyes federales en materia laboral.

El artículo 108 en el principio establece quienes serán considerados como servidores públicos, esto nos lleva a establecer las partes en las cuales dichas legislaciones mantienen el conflicto que da origen a la confusión de considerar a la planta laboral ordinaria como parte de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona en su artículo segundo lo siguiente:

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Esta característica que establece el artículo de esta legislación evidentemente viene a engrosar a sus filas a todas las personas que por la naturaleza de la actividad que realicen deban hacer uso o manejo de los recursos de las entidades para las que prestan sus servicios, estableciéndose la hipótesis que marca esta disposición, sin embargo el hecho de que la Ley Federal del Trabajo no mencione con precisión los casos de estos trabajadores no le quita su ámbito de aplicación que sobre los mismos tiene.

El manejo o aplicación de los recursos que pertenecen a la Federación, es una situación puramente incidental y que se da sólo como resultado de las obligaciones laborales que tienen para con la empresa o estructura para la cual prestan sus servicios, por lo que no se les debe hacer sujetos de un doble régimen jurídico.

Al no ser parte de los servidores públicos los trabajadores que se analizan tienen una situación jurídica muy diversa a la que tendrían en caso de ser parte de los trabajadores del Estado, algunas de las diferencias más notables las podemos encontrar en el régimen de seguridad social que se aplica en unos y otros, ya que los trabajadores del Estado tienen como organismo dedicado a este fin al ISSSTE, mientras que la generalidad se encuentra afiliado a IMSS según

lo menciona la ley laboral correspondiente. Existen beneficios económicos que siendo trabajadores del Estado no se tienen y lo más importante y tema central de nuestro estudio se encuentran la aplicación de sanciones que en uno y otro ámbito pueden ser distintas y además puede que se originen por causas distintas, en el presente se analiza la sanción excesiva o doble según sea el caso, pues al aplicar un régimen jurídico distinto se puede exceder en la aplicación de las sanciones correspondientes a determinada conducta que merezca la aplicación de las mismas y es evidente que las de carácter administrativo son distintas a las que se mencionan en el ámbito laboral, además que se debe atender a la causa que las motiva y que la descripción de la conducta esté perfectamente descrita en la ley laboral que en nuestro caso es la que resulta aplicable, dejando a un lado la administrativa pues no siempre estas dos legislaciones concuerdan en lo que toca a las conductas que consideran anómalas y merecedoras de una sanción

A los trabajadores de la industria de participación estatal y organismos descentralizados solamente se les puede sancionar, cuando sea el caso, por las conductas que señale como motivos de una medida disciplinaria la Ley Federal del Trabajo y no la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tiene en su haber otras conductas que considera como anómalas para los sujetos a esta legislación y que en el ámbito laboral no tienen la misma trascendencia, ni la relevancia en el momento de ser sancionadas. En algunas ocasiones la legislación de responsabilidades de servidores públicos, castiga con sanciones que influyen directamente sobre la situación laboral de los sujetos, como la destitución o la suspensión temporal en el puesto, estas situaciones por conductas que en la legislación ordinaria laboral no están consideradas para tales sanciones o en ocasiones tampoco están previstas.

Nuestra opinión es que no se debe aplicar la legislación de servidores públicos en los casos mencionados en este trabajo, en razón de que la mayoría de las veces la aplicación de un régimen jurídico distinto trae como consecuencia que el trabajador se vea lesionado en sus

intereses y por ende perjudicado en su patrimonio. Las sanciones que se aplican frecuentemente recaen sobre la permanencia del trabajador en su empleo, es por esta situación que desde el punto de vista que defendemos no se debe aplicar otro cuerpo de leyes, más que el régimen jurídico correspondiente a todos los trabajadores en general, pues el trabajador desempeña sus labores en estructuras de Estado sólo por una cuestión de carácter fortuito y las obligaciones que generan los puestos de trabajo de los trabajadores no son en manera alguna situaciones que contengan una responsabilidad distinta a las que se manejan en la Ley Federal del Trabajo, es por esta razón que sólo debe darse la aplicación de sus disposiciones sobre el particular.

#### **4.2.3 La Secretaría Administrativa en la aplicación de sanciones.**

En anteriores puntos ya se ha mencionado a las dependencias del Estado que resultan más representativas en lo que se refiere a la aplicación de sanciones, por lo que queda precisar únicamente el papel que desempeñan dichas dependencias en la aplicación de éstas con carácter administrativo, como ya se ha mencionado no sólo revisten el carácter laboral pero será el que se aborde en este punto, por lo que se determina que la facultad disciplinaria es una facultad del superior jerárquico, que utiliza como instrumento para sancionar las conductas de los servidores públicos que perjudiquen el buen funcionamiento de la función pública, es decir es una facultad para imponer sanciones de carácter administrativo en este mismo ámbito.

El uso que dan las autoridades administrativas de tal atribución presenta algunos problemas que son producto fundamentalmente de la diversidad de actividades que realiza el Estado, como son los servicios públicos, industriales, comerciales, lo que hace que existan diferentes relaciones de servicios, lo que ha presentado la necesidad de la creación de diversos ordenamientos válidos para cada grupo laboral, sin considerar las normas administrativas aplicables según sea el caso, en ambos el objeto principal es la prestación de servicios y la relación que ésta crea, por lo que

se pueden incluir dentro de la normatividad que maneja al Derecho Laboral. Existen diferencias cuando el patrón es el Estado, pues el objeto de la relación cambia y lo constituye el ejercicio del poder público, aunque se presenten similitudes en lo que se refiere al hecho de que el trabajador vende su fuerza de trabajo independientemente de que el patrón sea el Estado y del ejercicio en el poder del mismo, pues para el trabajador la actividad que desempeña constituye su medio de subsistencia. Estas razones no pueden dejar a un lado que tal actividad ayuda a la expresión de la voluntad del Estado, esta circunstancia lo hace sumamente distinto a otras actividades laborales, la misma actividad estatal tiene características diferentes ya que la actividad de los empleados que transmiten la voluntad estatal es distinta de los que intervienen prestando sus servicios solamente en cuestiones de trámite o apoyo en los procesos para determinación, de la misma manera resulta diferente la actividad cuando se trata del ejercicio del poder público, es decir cuando la actividad desarrollada por los empleados es de carácter oficial.

Estas particularidades han planteado la necesidad de creación de distintos ordenamientos normativos, asignándolos a cada grupo de trabajadores en particular, impidiendo así la uniformidad de criterios en lo que se refiere al Derecho Laboral Burocrático, dando intervención al mismo tiempo a diversos órganos que intervienen en la resolución de conflictos derivados de las relaciones laborales del Estado.

La doble existencia de ordenamientos jurídicos en estas relaciones, es decir el laboral y administrativo, provoca dificultades para su comprensión, pues en el régimen laboral se incluye por la naturaleza de éste, la facultad de corregir a los trabajadores a favor del patrón ya sea público o privado, con lo que el ámbito administrativo queda segregado de toda cuestión disciplinaria para establecer que sólo las normas que regulan la prestación de servicios pueden determinar tales aspectos, fundamentado lo anterior en relaciones de acuerdo de voluntades donde las mismas estarán bajo la supervisión de tercero que verificará que sea legal la relación.

Independientemente de que las funciones que realicen las estructuras de la Administración Pública que analizamos sean de carácter público o con objetivos distintos a los que la empresa privada se plantea, las relaciones laborales de sus trabajadores no pueden ser motivo de seguimiento de cuerpos de leyes con carácter administrativo y que son creados especialmente para determinar los casos en que trabajadores del Estado intervengan. Lo anterior no debe hacernos pensar que la generalidad de los trabajadores que prestan sus servicios para las entidades de este tipo puedan ser sujetos a las disposiciones de estas leyes, aun cuando tengan características que señalen las mismas para considerarlos como tales, pues la legislación que corresponde es la de materia laboral estrictamente, lo que no impide que algunas veces se pretenda aplicar ordenamientos administrativos.

"Por otra parte las funciones públicas son llevadas a cabo por personas y éstas tienen como principales objetivos los de carácter público, lo que trae como consecuencia que el Estado supervise el correcto cumplimiento de las mismas, conforme a las características que se señalan en las leyes, no sólo en lo que se refiere a las cuestiones operacionales para las cuales se contrato al servidor público, además debe realizar el conjunto de intereses colectivos que persigue la función pública, por lo que es necesario el establecimiento de un poder disciplinario que se encargue de sancionar las conductas que no estén de acuerdo a las establecidas en la legislación, independientemente de las obligaciones que deba desarrollar como servidor público. Se debe identificar por lo tanto la fuente del nacimiento de las obligaciones ya sea como acuerdo de voluntades o por la legislación sin importar el empleo, lo que nos pone en posibilidad de identificar el régimen jurídico disciplinario derivado de la función pública como resultado de la ley sobre la base de los valores que protege, por otra parte el contrato no puede limitar a tal grado la facultad disciplinaria porque se crearía la impunidad ante diversas conductas." <sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. INAP. Págs. 151 a 154.

La identificación de la facultad que tiene la Administración Pública para imponer medidas disciplinarias logró su reconocimiento con la creación del título constitucional respectivo y que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, esto mismo estableció el origen de las sanciones de tipo disciplinario, determinando la responsabilidad de los mencionados y creando una serie de órganos para el control entre los que destacan, la Secretaría de Contraloría y las diversas contralorías internas pertenecientes a cada dependencia del Estado, determinando los procedimientos a seguir en caso de aplicación de sanciones y la legalidad de los procedimientos empleados. La imposición de estas sanciones es una característica del superior jerárquico que corresponda en cada caso, pues el desempeño de las funciones públicas requieren de una autoridad que pueda cumplir con las misiones que le asignan.

La legislación vigente sobre responsabilidades de servidores públicos establece los casos en que el Poder Judicial a través de la Suprema Corte o el Tribunal Superior de Justicia del D.F determina los sistemas de identificación, investigación y determinación de las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones que se les imponen a los servidores públicos, mencionadas también en la misma ley.

El Ejecutivo por su parte es el titular de la facultad para imponer sanciones disciplinarias la cual delega en los superiores jerárquicos de los servidores públicos, los que a su vez encomiendan la aplicación de estas facultades a los órganos de control interno con que cuenten las dependencias, o en su caso a la Secretaría de Contraloría, que actúa como un ente globalizador en la Administración Pública, independientemente de que exista siempre un superior jerárquico se presentan dentro de las estructuras internas de las dependencias un órgano particular, que ejerce la facultad disciplinaria para sus propios empleados, misma que se encuentra reconocida por la ley de responsabilidades en su artículo 48, donde establece que se entiende como superior jerárquico, que puede ser el titular de la dependencia o el coordinador del sector que se trate, aplicando las sanciones que se atribuyan según lo manifestado por la contraloría interna

correspondiente. La ley establece en su título tercero la competencia del superior en la aplicación de sanciones en los artículos 53 y 64 presentándose para la misma algunas excepciones.

Cuando las sanciones son de tipo económico el superior sólo está autorizado a su aplicación cuando éstas no excedan un monto total de cien veces el salario mínimo, otra excepción se presenta cuando la infracción se ha cometido por un contralor interno en ese caso la sanción será impuesta por la Secretaría de la Contraloría, y la otra cuando se trata de infracciones graves se notificara a la Secretaría de Contraloría, por lo demás el superior en jerarquía es el que tiene la facultad disciplinaria salvo en los casos en que la ley expresamente ordena otra situación.

Ya se han tocado las atribuciones que tiene la Secretaría de Contraloría, fuera de éstos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, menciona los casos en que la facultad sancionadora de la misma opera, éstas son cuando la infracción se cometa por un contralor interno de alguna dependencia, cuando éstos no apliquen la sanción correspondiente a los infractores o la dependencia no esté de acuerdo a las establecidas en la ley, cuando la sanción impuesta sea de tipo económico y exceda cien veces el salario mínimo vigente o cuando se trate de destitución o suspensión en el empleo o cargo y el superior jerárquico no la haya impuesto. En el caso de la Administración Pública Federal, quien detenta la facultad sancionadora es en primer término el Presidente de la República, como jefe de toda esta estructura, que como ya se ha mencionado delega en diferentes miembros de la administración.

El ejercicio de la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeta a un plazo, cuando no se ejerza en éste, se declara extinto el derecho para hacerlo, la prescripción se encuentra regulada en el artículo 78 de la ley de responsabilidades respectiva, determinándose en razón del daño económico o lucro obtenido y el tipo de infracción, los plazos que maneja el artículo son de un año si el daño causado o lucro obtenido no excede de diez veces el salario mínimo y de tres años en todos los demás casos; de esta manera queda determinado el papel que tiene la Secretaría de Estado y las diversas dependencias en la aplicación de sanciones administrativas que revisten un carácter laboral. Cabe mencionar otros casos en que autoridades

diferentes a las que se han analizado en este punto pueden conocer de conductas de servidores públicos que puedan considerarse como responsabilidades y que como consecuencia sean objetos de una sanción, tal es el caso del Estado de México, que tiene una legislación específica sobre responsabilidades de servidores públicos que presten sus servicios en la entidad. Esta situación lo prevé el artículo 25 de la mencionada ley que nos dice que las quejas o denuncias que sean presentadas en contra de los servidores públicos por haber incurrido en responsabilidad administrativa, serán conocidas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado. "Por otra parte esta misma ley nos menciona que estando el Estado, en ejercicio de la facultad sancionadora, determina una sanción para un servidor público, funcionario o trabajador al servicio del Estado porque han incurrido en alguna responsabilidad administrativa, en ese caso el funcionario afectado puede reclamar esta resolución a través del Tribunal Contencioso Administrativo, cuando se considere su contenido como ilegal o falto de validez." <sup>68</sup>

Cuando estas sanciones recaigan directamente sobre la estabilidad en el empleo del servidor público, como lo es el caso de la suspensión o destitución del puesto, la reclamación es mejor presentarla en el Tribunal de Arbitraje respectivo pues afecta situaciones laborales.

Con lo anterior nos damos cuenta que no sólo las legislaciones con carácter federal revisten importancia en lo que se refiere a la manera de sancionar y las medidas que son aplicables cuando los servidores públicos incurren en responsabilidad de tipo administrativo, y en algunos casos como el que mostramos en la ley respectiva en el Estado de México, se proporcionan los medios de defensa, cuando se considera que la resolución que impone una sanción a un funcionario se encuentra afectada con motivos de invalidez o nulidad. La creación de otras vías en este sentido resulta un paso significativo para cubrir las lagunas que en las diversas legislaciones existen sobre el particular.

---

<sup>68</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Porrúa, México, 1997, Pág. 71.

### **4.3 Creación y regulación de normas jurídicas aplicables al particular.**

A lo largo de la exposición de este trabajo se ha tratado un tema en el que aparecen conflictos constitucionales y en leyes federales reglamentarias de disposiciones contenidas en el citado ordenamiento, lo que da lugar a nuestro objeto de estudio y en su caso las propuestas que a nuestro juicio podamos aportar para la resolución del problema planteado en este trabajo y que básicamente se ha incluido en una.

En un principio mencionamos la importancia que tiene la particularidad de que las leyes no se contravengan ni se contrapongan entre sí, para lograr esto es necesario saber en este caso cuales son los puntos de contradicción en la ley, mismos que han sido tratados con anterioridad, nuestra propuesta es más acorde con el hecho de que la legislación aplicable a los trabajadores en general es omisa en cuanto se refiere a la situación jurídico laboral de los trabajadores de los organismos descentralizados y la industria de participación estatal, esta situación provoca en ocasiones que se pretenda la aplicación de una legislación distinta y por lo tanto ajena a estos trabajadores, además de la incertidumbre jurídica que se genera.

La Ley Federal del Trabajo es omisa en lo que se refiere a la situación de los trabajadores de las entidades paraestatales, lo que puede provocar confusiones, es por tal razón que nuestra propuesta se dirige a la inclusión de éstos en el apartado "A" del artículo 123 constitucional de manera precisa, haciéndolos de esta manera, sujetos únicamente a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, eliminando así la aplicación de cualquier ordenamiento distinto que frecuentemente suele ser de carácter administrativo y lo que siempre se debe tener presente es el hecho de que la única legislación válida para los trabajadores de los organismos descentralizados y la industria de participación estatal es la correspondiente al apartado "A" del art. 123. nuestra propuesta está dirigida a reforzar tal situación clarificándola sin lugar a dudas.

#### **4.3.1 Alcances de la legislación en este caso.**

La relación que existe entre el Estado y los gobernados se da mediante un orden jurídico preestablecido, en la que se marcan los límites que tienen los derechos de los pobladores y se establecen las facultades de las autoridades. una vez establecidas las obligaciones con que deben cumplir los gobernados, el incumplimiento de éstas trae como consecuencia un ilícito administrativo que lleva aparejada la aplicación de una sanción de este tipo, ya sea que las normas que hayan sido incumplidas sean de Derecho Penal o administrativo se debe establecer que cuando se comete un ilícito administrativo, identificar el trato que da la ley como infracción o delito pues de esta determinación depende la manera de sancionar la conducta, en el Poder Judicial tratándose de los últimos y en la instancia administrativa correspondiente en los primeros, en México la diferencia entre unos y otros corresponde al legislador.

En el ámbito constitucional se faculta al Congreso de la Unión para determinar los delitos o faltas en contra de la Federación y fijar las sanciones que por éstos deban imponerse como lo menciona en el artículo 73 fracción XXI, así además de los delitos que se encuentran contenidos en el Código Penal, existen otras legislaciones que contemplan otros delitos que pueden recaer en contra de la Administración Pública.

De la misma manera en todas estas leyes se contienen conductas que sólo pueden sancionarse por las autoridades administrativas. Las infracciones que revistan este carácter pueden tener dos sentidos, las de carácter particular y las disciplinarias, de las que son objeto los trabajadores de la Administración Pública como parte que forman de ésta, la infracción se da sobre la base de una conducta u omisión en el desempeño del empleo, que afecte los objetivos que deba realizar en el mismo y los principios fundamentales contenidos en las leyes.

El actual régimen de responsabilidades está contenido en el título respectivo de la Constitución, en especial del artículo 108, de este título de responsabilidades emana la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como legislación reglamentaria a las disposiciones que en particular se contienen en la Constitución.

“En cumplimiento al mandato constitucional con fecha 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 47 describe las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento constituye la infracción administrativa, a este respecto la mecánica que sigue el sistema jurídico del país presenta la ventaja de que a la realización del hecho es seguro de que se trata de una infracción administrativa, cuando la conducta es contraria a lo que establece el artículo 47 de esta ley, independientemente de que la misma conducta sea un delito o responsabilidad política, tal como se puede encontrar en los artículos 109 constitucional y 4° de la ley de responsabilidades mientras que la sanción que se imponga sea de distinta naturaleza.”<sup>69</sup>

No obstante que se considera la infracción a la disciplina como algo sin gravedad pues no se traduce a la administración, no todas las conductas son igual, pues se dan diferencias entre éstas en este ámbito.

En la legislación y el criterio sustentado por la doctrina, encontramos que existen categorías de las infracciones catalogándose en menores, mayores o leves y graves atendiendo a las características que se dan en su comisión.

Mayores y menores, se clasifican por el daño que la conducta haya propiciado, cantidades que se encuentran sujetas a la opinión del legislador, estableciéndose en parámetros o una cantidad fijada según el salario mínimo, este es el criterio que utiliza la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de esta manera establece las competencias de las contralorías

---

<sup>69</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ. Luis Humberto. INAP; Págs. 112, 113.

internas o de la Secretaría de Contraloría en el caso de que se sancione o se abstenga de hacerlo. En la ley de responsabilidades en sus artículos 62 y 63 menciona cuales son los ámbitos de competencia de las mencionadas contralorías y los de la Secretaría en el primero. en el segundo se mencionan cuando se puede presentar la abstención en la aplicación de sanciones y las cualidades que deben reunir los funcionarios a los que se les haga esta consideración, entre otras que el monto no sea superior a cien veces el salario mínimo y que no constituya delito.

La confusión que se presenta en todo este sistema es la de establecer el criterio adecuado para determinar cuales son las infracciones graves y cuales no tienen esta característica, en estos casos la ley nos menciona que puede tomarse como tal el daño realizado o el lucro obtenido con la infracción o delito.

El Estado mediante las realizaciones de las conductas que puedan ser consideradas como responsabilidad impone sanciones, con el objeto de mantener el cumplimiento de las normas que los miembros de las estructuras de la Administración Pública deben acatar de manera obligatoria. Cuando no se puede obligar al que comete la infracción coaccionando para que cumpla con las disposiciones, el carácter de la sanción cambia por el económico imponiendo el equivalente a la disposición que no se haya observado y si el daño que se cause es de imposible reparación, la sanción se traduce en una restricción de derechos del sujeto que infrinja las disposiciones, que puede consistir en la destitución, la inhabilitación para desempeñar empleos públicos o la pérdida de la libertad, estas sanciones se dividen en judiciales y administrativas, dependiendo del órgano que se encargue de la imposición de las sanciones es el carácter de la misma. Así es administrativa una sanción disciplinaria sobre la base de que la autoridad que la impone es una de este ámbito con procedimientos del mismo tipo, independientemente de que la resolución que imponga sanciones administrativas pueda ser impugnada y resuelta por autoridades judiciales.

Las sanciones disciplinarias son distintas de las de policía, pues en este caso se da una relación de sujeción con el Estado por parte del servidor público y no la que se da entre el Estado y las personas que integran la comunidad. Las sanciones administrativas impuestas como medidas disciplinarias se clasifican de acuerdo a los efectos, se encuentran las correctivas, represivas y expulsoras. Las correctivas pueden ser la amonestación, el apercibimiento, la multa, falta de ascensos en el empleo o degradación en el mismo, la suspensión del empleo o el salario; las expulsoras son la remoción y la destitución del empleo; entre las represivas se puede mencionar el arresto, cuando se trate de una conducta que afecte la relación de funcionamiento entre el Estado, los servidores públicos y los trabajadores que lo integran. La sanción que se imponga además de ser de carácter administrativo será también disciplinaria, debido a que atiende al desarrollo de la función que se esté realizando, a este respecto en los artículos 109 y 113 constitucionales es donde se mencionan los actos y omisiones de los servidores públicos que afectan el correcto ejercicio de la función pública.

"Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus propios elementos, contenido y fines, en primer término, este tipo de sanciones sólo se aplica a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la Administración Pública, por lo que resulta indispensable una relación de subordinación entre el sujeto pasivo y el órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan en el ejercicio de la función pública."<sup>70</sup>

En contraste con las sanciones de tipo laboral las disciplinarias no tiene su origen en la prestación del servicio para el que se contrata al trabajador, éstas son creadas por circunstancias de tipo social fundamentalmente, refiriéndose en específico a la manera de

---

<sup>70</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, INAP, Pág. 129.

desempeñar el cargo, empleo o comisión en el ejercicio de la función pública, el que debe estar asociado a valores básicos para que la función del Estado no se vea afectada y funcione adecuadamente, por otra parte los tipos de sanciones que pueden imponerse son distintas y se encuentran contenidas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el apercibimiento y amonestación se encuentran en las fracciones I y II de este artículo, como resultado de faltas administrativas.

Las dos están consideradas como correcciones disciplinarias impuestas en los procedimientos administrativos, su aplicación se da a fin de prevenir futuras conductas u omisiones que impidan o perjudiquen el adecuado funcionamiento de las estructuras del Estado, aunque el apercibimiento reviste un carácter judicial pues es emitido por una autoridad de este tipo, aunque en materia administrativa sea más una sanción de tipo verbal en la que se indican las futuras consecuencias que puede acarrear que se siga desplegando la conducta anómala.

Como siguiente sanción que se impone por faltas administrativas de los integrantes de la Administración Pública, tenemos la suspensión, ésta se encuentra mencionada repetidas ocasiones por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, distinguiendo entre la suspensión en definitiva o la temporal que se aplica como una medida de los procedimientos para la aplicación de las sanciones, de acuerdo a lo que menciona la propia ley en su artículo 53 fracción III y 56 fracción I, la suspensión se da como resultado de la comisión de faltas administrativas, ésta se aplica por el superior en jerarquía del servidor público que se trate, su duración es de tres días a tres meses, la suspensión temporal por otra parte se considera como una parte del procedimiento sancionador cuando la autoridad administrativa correspondiente determina que se necesita un periodo de tiempo para la realización de las investigaciones. Si de la investigación se considera que el infractor no es culpable se le restituirá en todos sus derechos y se le entregarán todos los salarios que haya dejado de percibir durante la aplicación de esta medida, como ya sabemos tiene un carácter inminentemente laboral, por lo que en nuestro objeto de estudio, consideramos que sólo debe ser impuesta a los sujetos que

reúnan la calidad de servidores públicos, cuando esté sustentada en una ley administrativa, los derechos que se vulneran con esta medida son de este tipo, independientemente que se trate de servidores públicos o simples trabajadores que no se puedan considerar como tales, es de suponer que la ley aplicable en materia laboral no sanciona a los trabajadores por faltas administrativas en que incurran y no se debe aplicar otra legislación que la correspondiente.

"La medida disciplinaria que más afecta de los derechos laborales de los trabajadores del sector paraestatal es la destitución del puesto, ésta ha sido motivo de grandes controversias pues se considera que cuando la impone la autoridad administrativa, se perjudican los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver sobre la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral." <sup>71</sup>

Las diferencias tienen su origen principalmente por la redacción de las fracciones II y IV del artículo 56 de la mencionada ley de responsabilidades, en éstas se establece que la destitución del cargo empleo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico y la dependencia promoverá los procedimientos demandando la destitución del servidor público. En similitud con la sanción administrativa de la suspensión se ha considerado que la autoridad administrativa no está calificada para imponer esta sanción como resultado de su facultad disciplinaria. Los argumentos son que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin contar con la calificación que sobre el particular haga la autoridad laboral correspondiente, pues los derechos laborales se encuentran protegidos por las disposiciones constitucionales, concretamente el artículo 123, así como las leyes reglamentarias que se derivan del mismo, por lo que estos derechos no pueden ser desconocidos, las dos sanciones mencionadas anteriormente son las que tienen como característica principal ser más de ámbito laboral que administrativo, a pesar de que sean reguladas como consecuencia de ilícitos de este tipo, pero existen algunas medidas como son:

---

<sup>71</sup> Op. cit. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. INAP, Pág. 138.

La sanción económica que se encuentra regulada en la Constitución en el artículo 113, de acuerdo a este artículo para determinarse se debe estar a los beneficios económicos que haya obtenido el infractor o a los daños causados por éste, lo anterior se menciona en la ley de la materia en su artículo 54 fracción VII y en el 55 donde también se establece la cuantía máxima de estas sanciones que no excederá de dos tantos el lucro obtenido o el daño causado.

Por último se encuentra la inhabilitación para ocupar cargos públicos, que se encuentra en la Constitución en el artículo 113 y en la ley relativa a las responsabilidades de servidores públicos en su artículo 53 fracción VI.

Lo mencionado anteriormente es lo que se encuentra en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es lo único con lo que en la actualidad se cuenta en lo que se refiere a la aplicación de sanciones a servidores, ahora nuestra misión consiste en que todas estas disposiciones sean aplicables únicamente a los sujetos para los que están destinadas de origen y no considerar más a los trabajadores de las estructuras analizadas erróneamente como servidores públicos ya que sólo en ocasiones se encuentran bajo el supuesto del artículo 2° de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y no por esta circunstancia se les debe considerar como tales.

#### **4.3.2 Estructura de nuestra propuesta y su ubicación dentro del apartado “A” del artículo 123 constitucional.**

Nuestra propuesta básicamente tendría utilidad para dejar bien establecido y sin lugar a dudas que la planta laboral ordinaria de las empresas de participación estatal, la empresa pública y algunos organismos descentralizados se rigen conforme a lo establecido en el apartado “A” del artículo 123 constitucional, esta circunstancia nos pone de manifiesto que las disposiciones legales correspondientes y aplicables a las relaciones laborales en los órganos que se analizan

en nuestro objeto de estudio son las que se encuentran contenidas en la Ley Federal del Trabajo, con la propuesta que se sugiere se reduciría la incertidumbre jurídica en lo que se refiere al régimen legal, ya que se dejaría bien establecido cual es el único aplicable además de que por ningún motivo debe permitirse que los trabajadores de los organismos descentralizados y la empresa de participación estatal sean sujetos de disposiciones distintas a las estrictamente laborales, ya que no son sujetos a ordenamientos de carácter administrativo.

Toda vez que se sabe que estas estructuras de la Administración Pública se encuentran incluidas en el apartado "A" del artículo 123 constitucional, el hecho de los conflictos entre preceptos del máximo ordenamiento y que la Ley Federal del Trabajo sea omisa en cuanto a la situación de los mencionados trabajadores, ha dado lugar a que se presenten confusiones donde se les pretende aplicar un ordenamiento jurídico distinto al estrictamente correspondiente en su caso.

Para crear certidumbre jurídica en cuanto a las relaciones laborales de los trabajadores que se han venido mencionando a lo largo del presente, pensamos que la inclusión de éstos en el apartado "A" del artículo 123 constitucional, mencionándolos de manera precisa contribuirá a que se terminen las confusiones y no se les aplique a los citados trabajadores un ordenamiento jurídico distinto, que frecuentemente tiene características de tipo administrativo, dejando en claro así que al ser sujetos del apartado "A" del mencionado artículo, también lo son de su respectiva ley reglamentaria y que por ningún motivo debe aplicarse una legislación diferente de ésta.

La propuesta que planteamos en este punto nos deja en claro que los trabajadores de las estructuras de la Administración Pública que se han venido mencionando durante el desarrollo del presente son parte de las disposiciones contenidas en el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, pero lo que es importante precisar es la intervención que tiene la Ley Federal del Trabajo como legislación aplicable a las relaciones laborales de los mencionados trabajadores, la idea que se tiene acerca de la inclusión de la planta laboral de las estructuras que nos ocupan

en las disposiciones relativas al apartado "A" del artículo 123 los sitúa directamente como miembros de los trabajadores sujetos a lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo, nuestra propuesta no pretende incluir de manera especial en dicha ley a la planta laboral de los organismos descentralizados y empresa de participación estatal, esto es que dichos trabajadores se rijan al igual que la generalidad con las mismas disposiciones sin la necesidad de crear disposiciones especiales, sólo dejar bien establecido que es la Ley Federal del Trabajo y sus disposiciones generales las encargadas de regular las relaciones laborales de la mencionada planta laboral.

El lugar donde puede adicionarse nuestra propuesta es en el subinciso 1 del inciso b, del numeral 21, de la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional, donde se mencionan a las empresas administradas de forma directa o descentralizada por el Estado.

El mencionado subinciso menciona lo siguiente:

"Empresas:

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

Nuestra propuesta adicionaría la mencionada fracción en el numeral 21 haciéndolo quedar de la siguiente manera:

Empresas:

Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; la planta laboral de tales empresas y los organismos descentralizados con actividad industrial y comercial serán sujetos a las disposiciones de la ley reglamentaria de este apartado.

Así mediante esta pequeña propuesta se culmina el presente, pensamos que mediante esta adición al apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, se podrá minimizar la aplicación de ordenamientos de tipo administrativo en las mencionadas estructuras de la Administración Pública, estableciendo de manera precisa que los trabajadores de los organismos descentralizados e industria de participación estatal se rigen por la Ley Federal del Trabajo, impidiendo la aplicación de un régimen jurídico distinto a la misma.

## CONCLUSIONES

1. - El Estado a través de la Administración Pública Paraestatal, detenta la propiedad de recursos que se consideran de importancia estratégica o prioritaria para el país. tomando en consideración para establecer estos criterios, lo sustentado en la Constitución, en especial el artículo 27.

2. - La Administración Pública Paraestatal, que integra en su contenido a las industrias de participación estatal, industrias públicas de propiedad exclusiva del Estado y los organismos descentralizados, ha entrado en una profunda crisis, por lo que en el futuro se prevé su reducción al máximo, conservando el Estado únicamente las empresas que signifiquen recursos de importancia estratégica. Las áreas de la economía nacional que se consideran como estratégicas o prioritarias según lo asentado constitucionalmente, tienden también en un futuro a la privatización eliminando así la exclusividad del Estado en estas actividades, como es el caso de la Comisión Federal de Electricidad, aunque es probable que el Estado conserve el control de estos organismos, dándoles un nuevo régimen jurídico.

3. - El Estado mantiene desde la segunda mitad de la década de los ochenta, una política de privatización de los organismos públicos, integrantes de la Administración Pública Paraestatal, con lo que las empresas públicas y de participación estatal especialmente, están pasando a manos de los particulares, quedando sólo unas cuantas en poder del Estado y ciertos organismos descentralizados con actividad industrial, como PEMEX y la CFE misma que se pretendió privatizar en el pasado.

4. - Los trabajadores de los organismos descentralizados y la industria de participación estatal, se rigen en sus relaciones laborales según lo dispuesto en el artículo 123 constitucional apartado "A", por lo que resulta aplicable la Ley Federal del Trabajo y sus disposiciones, así mismo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es aplicable únicamente a los Trabajadores al Servicio del Estado, solamente los que tengan la característica de estar incluidos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, estarán sujetos a las disposiciones de dicha legislación.

5. - El artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace sujetos a esta legislación a los trabajadores de los organismos motivo del presente estudio, al mencionar que además de los que contienen el artículo 108 constitucional son sujetos a ésta, todas las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, por lo que esta legislación se contrapone con lo establecido en el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

6.- El artículo 108 constitucional incluye en su descripción de servidor público a los trabajadores de la industria pública y de participación estatal y los de los organismos descentralizados, al mencionar en la parte final del párrafo primero que se consideran como servidores públicos a cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal y al ser éstos miembros de las estructuras del sector paraestatal, que son una rama de la Administración Pública.

7.- Existen conflictos entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal del Trabajo en lo que respecta a la aplicabilidad entre una y otra, en lo referente a la aplicación de sanciones para los trabajadores de industria pública y de participación estatal y de los organismos descentralizados por conductas que se sancionen según lo estipulado en ambas

leyes, ya que la primera hace sujetos de la legislación a planta laboral por el uso de recursos económicos pertenecientes a la entidad donde prestan sus servicios, lo que no es razón para considerarlos como servidores públicos ya que son trabajadores ordinarios, puesto que las entidades se constituyen según las leyes que corresponden a las empresas de carácter mercantil y se rigen en sus relaciones laborales por la Ley Federal del Trabajo, sin ser aplicable ningún otro ordenamiento.

8. - La Ley Federal del Trabajo es omisa en cuanto a la situación laboral de los trabajadores de los organismos descentralizados, industria pública y de participación estatal, esta omisión provoca confusiones y es por tal razón que algunas veces se aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para sancionar conductas que sólo constituyen una responsabilidad administrativa y no la responsabilidad que sanciona la Ley Federal del Trabajo que es laboral, haciendo a los trabajadores sujetos de una legislación que no les corresponde.

9. - Las sanciones mencionadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en especial la suspensión en el empleo y destitución del puesto mencionadas en el artículo 53, causan su impacto directamente en la fuente de empleo de los trabajadores analizados en el presente, por lo que en este caso, dichas sanciones deben ser impuestas únicamente por la legislación correspondiente, a pesar de que la conducta sancionada sea similar, pues no se puede aplicar un ordenamiento distinto a la Ley Federal del Trabajo.

10.- La inclusión expresa y precisa de los trabajadores de los organismos descentralizados e industria de participación estatal en el artículo 123 constitucional apartado "A" fracción XXXI numeral 21, inciso b, subinciso 1, reforzará el criterio de que estas estructuras tienen a la Ley Federal del Trabajo como legislación correspondiente para regular sus relaciones laborales.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. - ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo: "Primer Curso." Décima segunda edición. Ed. Porrúa, México, 1995.
2. - BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo; Primera edición. Ed. Trillas, México, 1990.
3. - Banco Interamericano de Desarrollo. Las Empresas Públicas en América del Sur y México; Vol. II. Primera edición. Ed. Limusa, México, 1979.
4. - BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo; Primera edición. Ed. Harla, México, 1985.
5. - Cámara de Diputados, LII Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano." México a través de sus Constituciones. Tercera edición, Ed. Porrúa, México 1985.
6. - CAPILLA BOLAÑOS, José Antonio. Curso Elemental de Derecho del Trabajo. Primera edición. Ed. Casa del Abogado, España, 1989.
7. - CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Octava edición. Ed. Trillas, México, 1994.
8. - CAVAZOS FLORES, Baltasar. Instantáneas Laborales. Segunda edición. Ed. Trillas, México, 1988.
9. - Colegio de México, Historia General de México. Tomo II, comentado por Lorenzo Meyer. Segunda reimpresión. Ed. Harla, México, 1987.
10. - DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Sexta edición. Ed. Porrúa, México, 1996.
11. - DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo; Tomo segundo. Octava edición. Ed. Porrúa, México, 1991.
12. - DE BUEN, Néstor. El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México. Primera edición. Ed. Porrúa, México, 1994.
13. - DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo; Tomo uno. Décima tercera edición. Ed. Porrúa, México, 1993.

14. - DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Segunda edición. Ed. INAP, México, 1992.
15. - DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso. Segunda Edición. Ed. Porrúa, México 1997.
16. - DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, "Primer curso". Primera edición. Ed. Limusa, México, 1996.
17. - FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. El Estado Empresario. Primera edición. Ed. UNAM. México, 1982.
18. - FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima sexta edición. Ed. Porrúa, México 1997.
19. - GARCÍA FERNÁNDEZ, Manuel. Manual de Derecho del Trabajo. Primera edición. Ed. Ariel, España 1990.
20. - GUERRERO. Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Decimoctava edición. Ed. Porrúa, México, 1994.
21. - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. La Constitución Mexicana Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa, México, 1985.
22. - HARO BELCHEZ, Guillermo. Derecho de la Función Pública. Primera edición. Ed. ECASA, México, 1993.
23. - KAPLAN, Marcos y otros. Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México. Primera edición. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
24. - RODRÍGUEZ MANZINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; Primera edición. Ed. Astrea, Argentina, 1993.
25. -ROUAIX, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Primera edición. Ed. Gobierno del Estado de Puebla, México, 1945.
26. -SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos de Derecho del Trabajo; Primera edición. Ed. Porrúa, México, 1994.
27. -SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, "Doctrina, Legislación y Jurisprudencia", Segunda edición. Ed. Porrúa, México, 1961.
28. -SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo primero. Décima octava edición. Ed. Porrúa, México 1997.

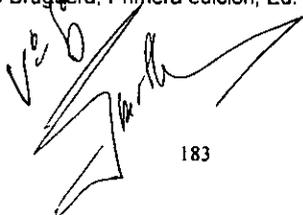
29. -SOTO CERBON. Juan. Teoría General del Derecho del Trabajo. Primera edición.  
Ed. Trillas, México. 1992.
30. -TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Décima edición.  
Ed. Porrúa, México 1981.
31. - VALADEZ, José C. La Revolución Mexicana y sus Antecedentes. Primera edición.  
Ed. Valle de México, México. 1986.

### LEGISLACIÓN.

1. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 112 ° edición, Ed. Porrúa,  
México, 1996.
2. - Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 33° edición, comentada por Alberto Trueba Urbina  
y Jorge Trueba Barrera, Ed. Porrúa, México, 1996.
3. - Ley Federal del Trabajo, 72° edición, comentada por Alberto Trueba Urbina  
y Jorge Trueba Barrera, Ed. Porrúa, México, 1993.
4. -Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 23° edición, Ed. Delma, México, 1998.
5. - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 23° edición, Ed. Delma,  
México, 1998.
6. - Ley Federal de Entidades Paraestatales, 23° edición, Ed. Delma, México 1998.
7. - Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 23° edición. Ed. Delma,  
México, 1998.

### Otras Fuentes:

1. - Diccionario de Derecho de Rafael de Pina, Décima tercera edición, Ed. Porrúa, México 1985.
2. - Diccionario Enciclopédico Bruguera, Primera edición, Ed. Bruguera, México, 1979.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'V. B.', is written over the page number. The signature is stylized and somewhat illegible.