

49.1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

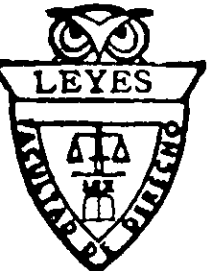
FACULTAD DE DERECHO

REGIMEN LABORAL DE LOS ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS Y ESTADO DE DERECHO

298476

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
CORA LETICIA LLANOS RIVAS



MEXICO, D.F.

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

REGIMEN LABORAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y  
ESTADO DE DERECHO.

INDICE

Pag.

INTRODUCCIÓN..... I

**CAPITULO I  
CONCEPTO, NATURALEZA Y GENERALIDADES.**

1.1 Estado.....	1
1.2 Proyecto Neoliberal.....	5
1.3 Derechos Humanos.....	8
1.4 Democracia.....	12
1.5 Opinión Pública.....	15
1.6 División de Poderes.....	16
1.7 Principio de Supremacía Constitucional.....	19
1.8 Estado de Derecho.....	21
1.9 Formas de Organización de la Administración Pública.....	24
1.9.1 Administración Pública Centralizada.....	27
1.9.2 Administración Pública Paraestatal.....	30
1.9.3 Organismos Descentralizados.....	31

**CAPITULO II.  
ANTECEDENTES.**

2.1 Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y su evolución a derechos sociales en la Constitución Mexicana de 1917.....	38
2.2 Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931.....	43
2.3 Origen y reconocimiento Constitucional de la Descentralización Administrativa.....	46
2.4 Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas	

de Participación estatal, del 31 de diciembre de 1947.....	50
2.5 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 28 de diciembre de 1963.....	54
2.6 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29 de diciembre de 1976.....	58

**CAPITULO III  
MARCO JURIDICO.**

3.1 Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	60
3.1.1. Ley Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional, Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	71
3.2 Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos.....	79
3.3 Artículo 123 Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	85
3.1.1. Ley Federal del Trabajo.....	88
3.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	94

**CAPITULO IV  
REGIMEN LABORAL APLICABLE.**

4.1 Principio de Generalidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	98
4.2 Inconstitucionalidad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.....	118
4.3 Inconstitucionalidad de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	126
4.4. Inconstitucionalidad del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	133

CONCLUSIONES.....	149
BIBLIOGRAFÍA.....	151

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo es el resultado de una investigación donde hemos analizado a la luz del Artículo 123 la problemática que enfrentan los trabajadores de los organismos descentralizados desde tres vertientes diferentes;

Administrativa política y laboral ya que mas allá de que la relación de trabajo en estos organismos corresponde al ámbito del Apartado A, del citado artículo Constitucional, algunas de estas entidades por excepción, al margen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se les sujeta al dominio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, subordinando su actuación a una relación de jerarquía con el Ejecutivo Federal, lo que se manifiesta en el resto de la Legislación Nacional.

El desarrollo de esta tesis esta contemplado en cuatro capítulos; en el primero abordamos diversos conceptos y tópicos como; Democracia, Estado de Derecho, como se organiza el Poder Ejecutivo y sus diferencias con los organismos descentralizados, entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, como se insertan el Derecho Positivo y también en el contexto nacional e internacional.

En el segundo capítulo nos referimos primordialmente a los Derechos Humanos principio que constituye el cimiento de las Constituciones, la imposición en particular de las Garantías Sociales, como premisa de justicia e igualdad contenidas en la Carta Magna de 1917, en el artículo 123, como resultado de la Revolución Mexicana.

Asimismo a la restricción impuesta a sus bases constitucionales, cuya esencia es de generalidad, con la adición del Apartado B a dicho artículo y a las demás leyes secundarias, tanto del ámbito laboral como administrativo.

En particular al régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados y a la situación que enfrentan los trabajadores de algunos entes por excepción, al asimilarlos como trabajadores del Estado a través de la regulación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el capítulo tercero analizamos la legislación básica actual de los organismos descentralizados; el artículo 90 Constitucional y su Ley Reglamentaria, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, además nos referimos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que los reglamenta aún cuando no forman parte de este tipo de Administración.

De la cual se desprende el predominio del Ejecutivo Federal en su operación, la aplicabilidad del Apartado A, y Ley Federal del Trabajo, la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, como regulador del gasto público federal y su ingerencia en la vida jurídica de los organismos descentralizados específicamente en contravención de garantías sociales contenidas en el artículo 123 Apartado A y Ley Federal del Trabajo y la inconstitucionalidad en la aplicación de la Ley Burocrática.

En el capítulo cuarto hacemos una síntesis de esta problemática y planteamos algunas propuestas desde la óptica nacional e internacional, refiriéndonos a la facultades extra Constitucionales del Presidente de la República sus consecuencias, en especial las que representan las facultades a su cargo en calidad de Ejecutivo federal para la creación y extinción de estos organismos, las facultades inconstitucionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su incidencia en los organismos descentralizados, la necesidad de que de manera expresa se considere su creación en la Ley Suprema en el capítulo de las atribuciones del Congreso de la Unión , la conveniencia de implantar el referéndum como condición democrática, situaciones a que obligan las elecciones del 2 de julio de 2000, que después de

70 años del Presidencialismo en poder del Partido Revolucionario Institucional permitieron un cambio en el poder, para lo cual es necesario un nuevo pacto social con el acuerdo nacional para impulsar el Estado de Derecho.

## CAPITULO PRIMERO GENERALIDADES

Consideramos pertinente referirnos a algunos conceptos y aspectos generales que conforman el entorno de la Administración Pública Federal, que nos permita ubicar a los organismos descentralizados como una persona jurídica a quien el poder central encarga el desempeño de actividades administrativas, que sin estar sujetos a una relación de jerarquía con la administración centralizada conservan respecto a esta unidad de poder, para el ejercicio de su cometido en la satisfacción de necesidades colectivas bajo los principios de eficiencia, coordinación con el sector y capacidad decisoria.

Lo anterior se hace necesario toda vez que la razón de este trabajo es la de pretender dilucidar el régimen laboral aplicable a los trabajadores de estos organismos, bajo los principios de Competencia y Supremacía Constitucional, ya que actualmente oscila su aplicación entre la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

### 1.1 Estado.

El concepto de lo que es el Estado, constituye motivo de controversia sin que exista un concepto universal ya que aún cuando nos referimos a él cotidianamente la percepción que tenemos depende de la posición que adoptamos frente al mismo y sus cambios, indistintamente se nos proyecta como elementos de carácter valorativo; justicia, paz, bienestar, ideológicos; liberalismo, socialismo, normativos; régimen constitucional, seguridad jurídica o como poder de dominación coactivo, de imposición o como diferencia entre gobernantes y gobernados.

Para algunos juristas como Hans Kelsen, constituye una realidad jurídica



pura y llanamente un sistema normativo, otros pensadores sostienen una vertiente sociológica, hechos sociales sin referencia a toda consideración jurídica.<sup>1</sup>

Consideramos que para comprender lo que es el Estado, es preciso ahondar en el significado del término político, entendido este como una característica humana eminentemente racional que constituye un nexo de comunicación a través de la palabra, comportamiento y formas de vida, esenciales al ser humano como miembro de la sociedad.

El significado de la palabra política consiste en estar en orden, restringir la satisfacción personal por el bien común constituye un fin político que cristaliza a través de derecho, en normas jurídicas e instituciones.

El autor Georges Burdeau, considera que el surgimiento de la actividad política se da :

“Cuando los hombres comprenden la necesidad de un poder supremo para imponer una disciplina social.

Que esa disciplina sea imprescindible para que el grupo alcance sus fines y en su entorno formar la comunidad entre las generaciones presentes pasadas y futuras.

Cuando se estima que la organización jurídico política del grupo es una ordenación duradera al servicio de valores que vinculan a gobernantes y gobernados.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. LUCAS VERDU, Pablo. Curso de Derecho Político. Vol. II.s.e. Tecnos. Madrid. 1972.p.p. 22.23.

<sup>2</sup> Cfr. *Ibidem*.p.51.

En sentido específico, estimamos que la política se refiere al poder de dominación de la comunidad vinculado al Estado.

El término Estado aparece en el siglo XV, las organizaciones políticas que lo preceden son las denominadas polis para los griegos, civitas para los romanos como confederaciones de gentes, tribus y curias y los sistemas de los señoríos de origen feudal policéntricos y complejos, en donde la población dependía del propietario de la tierra bajo un orden de señorío y vasallaje, es Nicolás Maquiavelo quien introduce el término en su obra "El Príncipe", en donde lo asimila a "gobierno", término que se implanta para referirse a la realidad política que supera al policentrismo de poder en un centro unitario de poder un solo ejército, un orden jurídico, única administración jerarquizada con fuerza para imponer un deber de obediencia.<sup>3</sup>

Esto constituye el estado absolutista monárquico, apoyado en un aparato administrativo para garantizar la seguridad y tranquilidad de los súbditos, la persona del Príncipe es superada cuando los súbditos toman conciencia de su identidad, de la defensa de sus intereses privados y del desarrollo económico como principio unificador de sus intereses comunes, lo que genera la validez de la política, el individuo como protagonista no solo de la vida civil sino política.

Lo anterior trae consigo el advenimiento de la sociedad organizada, el orden aparece como persona en la que se deposita el poder de mando, poder legislativo instituido mediante la burguesía como fuerza hegemónica de la sociedad, en nombre de todos, el poder del estado trasciende de una personificación del monarca a un significado abstracto la ley, la norma jurídica, la participación del hombre, como ciudadano frente al poder administrado por la burguesía.

---

<sup>3</sup> Cfr. FAYT S. Carlos. Derecho Político .sc. Abeledo Perrot. Argentina.1962.p.p.141,142.

Paralelamente la expansión de la sociedad llevo a la aparición del partido de masas y a la constitución del estado con carácter social en respuesta a las necesidades de las clases subordinadas, el bienestar, se vislumbra como eje del poder mas allá de los fines fiscales y político económicos del estado absoluto, como un progresivo proceso de integración social cuya premisa es de vida humana.

Así encontramos diversos puntos de vista referentes al Estado entre ellos el del catedrático de Derecho Político, Pablo Lucas Verdú<sup>4</sup> quien considera a este como "la sociedad jurídicamente organizada con poder soberano que persigue el bienestar general."

A su vez el maestro Luis Recasens Siches lo describe como:  
El resultado de fenómenos de integración colectiva con un sentido político, de organizar un mando supremo de carácter legítimo.<sup>5</sup>

Entonces el mando o poder es el resultado de la relación entre mando y obediencia, de autoridad y consentimiento, orden con capacidad de imponerse coactiva y obligadamente para realizar un fin.

Conforme a lo anterior podemos desprender que los elementos esenciales del estado son: Territorio, Población, Derecho y Poder.

Concebimos al Derecho como un producto social, energía política que representa un orden que se cristaliza en un sistema de reglas que regulan la conducta del hombre en sociedad, de tal manera que no hay Estado sin Derecho.

---

<sup>4</sup> Cfr. LUCAS VERDU, Pablo. ob.cit.p.43

<sup>5</sup> Cfr. RECASENS SICHES, Luis. Filosofía del Derecho. Décima edición. Porrúa. México 1991. p.351.

Consecuentemente el derecho requiere del poder, de la fuerza para su aplicación de tal forma que se asegure su obligatoriedad, transformando al poder en fuerza jurídica, que faculte al gobernante a ejercer la autoridad que las leyes le otorgan, en suma un poder jurídicamente organizado.

En síntesis siendo que derecho y poder son el resultado de la actividad política, opinamos que el Estado constituye una sociedad organizada siempre en movimiento, realidad social en la que se finca el sistema jurídico vigente, cuya premisa fundamental es que sea legitimado en tanto que se cumpla, sujeto a la voluntad social que avale tanto a dicho sistema como al poder de los órganos (gobernantes), bajo el principio del bien común.

Partimos de que la participación ciudadana, en la organización y el ejercicio del poder es indisoluble para asegurar el ejercicio del derecho e igualdad pues somos parte del estado, como el es parte de nosotros.

Sin embargo resulta indiscutible que actualmente el aparato político administrativo como organización de la sociedad, esta siendo rebasado paulatinamente sujeto al internacionalismo que bajo la premisa de homogeneidad e integración económica e ideológica que impone el proyecto neoliberal, pretende cancelar al estado nacional autónomo como forma de organización contemporánea y consecuentemente trasciende los derechos del hombre, bajo federaciones regionales subordinadas al poder de organismos transnacionales, que pretenden sustituir al Estado como única estructura de convivencia política marcada por una época de la historia que aparece en el renacimiento hasta nuestros días.

## 1.2 Proyecto Neoliberal

El maestro Raúl Salyano Rodríguez nos dice que el neoliberalismo es:

"un ciclo renovado de la historia; sustentado no en teorías clásicas de economía, sino de desordenes ideológicos del mercado, quien pasa a ser ahora un ente regulador: donde modernización de la economía, cambio estructural o reconversión industrial - patrones nuevos de acumulación de capital que integran la economía nacional al mercado mundial- son sus tendencias centrales; donde se pone fin al proteccionismo estatal, y se induce a un régimen abierto y "competido" y de liberación de fuerzas productivas".<sup>6</sup>

Para la implantación del proyecto neoliberal en México convergen varios factores como son; la crisis de la deuda externa en 1982, termina el proteccionismo y presencia del estado como eje rector, la negociación de la deuda externa se realiza bajo estrictos convenios de ajuste económico, los países industrializados utilizan la renegociación de esta como presión política, que converge en reducción del estado, desincorporación de entidades públicas, apertura de la economía, revitalización de los agentes privados en la economía, desregulación del capital extranjero en las decisiones fundamentales de política económica.

Forman parte de esta cadena el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que condicionan la ayuda financiera y la cooperación internacional, a su intervención en la política económica e ideológica de los estados a través de supuestas recomendaciones que repercuten en rubros como la disminución de gasto público y de poder adquisitivo entre otros.

Pareciera que en el cambio de milenio cristalizan las revoluciones científico tecnológicas y políticas, que conlleva al surgimiento de una reflexión ética del destino humano, ¿ cómo enfrentar la marejada de la globalización en una interdependencia de las naciones, con carácter asimétrico?, donde la

---

<sup>6</sup> RAMÍREZ CUEVAS, Pablo Cuitláhuac. Revista Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales "Aspectos de la Política Neoliberal en México y el FMI." Número 2. Guerrero. Enero – Abril 1997. p.162

economía y sociedad de los países pobres continuarán abiertas sujetas a las variaciones de la economía mundial.

Mas aún cuando el desarrollo y la economía constituyen parte de la cultura de los pueblos, un derecho colectivo como característica intrínseca de la sociedad y del ser humano ya que es "él vínculo que define las relaciones del hombre con la naturaleza, el medio, el planeta y el cosmos, es a través de ella que expresamos nuestras actitudes y creencias que dan sentido a nuestra existencia."<sup>7</sup> Con lo cual se vulnera drásticamente el principio básico de libertad cultural como uno de los cimientos del estado, donde el pluralismo es fundamental en un mundo donde conviven 10,000 sociedades diferentes en aproximadamente 200 estados.

Aunado también a la dependencia como lo expresamos anteriormente a las corporaciones transnacionales y grupos de presión, actores que carecen de un código de conducta, para quienes el mercado es el factor fundamental y cuyo poder económico se traduce en poder político, incluso mayor que el de algunos estados, toda vez que invierten en los sectores de mayor rentabilidad como son los industriales y financieros amén de la explotación de materias primas de carácter estratégico, mas el poder de la publicidad a su servicio que influyen en las preferencias del consumidor.

Lo anterior nos lleva a la paradoja de reinventar al estado, dentro de un contexto de carácter nacional y democrático comprometido con la libertad y equidad, pero adaptándolo además a las nuevas condiciones, bajo la premisa de la ética global, en lo interno desde nuestro punto de vista es fundamental el respeto a la ley, la transparencia, rendición de cuentas, y la participación

---

<sup>7</sup> Cfr. PEREZ DE CUELLAR, Jaime. Et al. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. "Nuestra Diversidad Creativa". UNESCO. 1996. p.32.

ciudadana, en donde el papel de la descentralización administrativa juega un papel importante.

### 1.3 Derechos Humanos.

Cuando abordamos el tema de los derechos humanos nos referimos al ideal de justicia como aspiración o crítica al derecho positivo en determinada época, tomamos como referente la razón del hombre como supremo valor en su actuar.

También se nos presenta como facultades, prerrogativas, libertades que forman parte de las Constituciones Políticas de los Estados y en lo externo en las declaraciones, convenios, tratados internacionales que los estados suscriben y que establecen un deber ser; en ese sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 133 que los tratados de acuerdo con la misma celebrados por el presidente con aprobación del senado, serán Ley Suprema.

Toda vez que el espíritu de los derechos humanos es su universalidad.

De esta manera se incorpora el derecho internacional al derecho interno luego entonces la universalidad de los derechos humanos descansa en el principio fundamental de una ética global que proclama que todos los seres humanos nacen iguales y gozan de estos derechos sin distinción de clase, sexo, raza, comunidad o generación.

Esto significa que conforman el conjunto de derechos básicos, esenciales y fundamentales de los cuales todo ser humano debe gozar para alcanzar un desenvolvimiento adecuado y llegar a una existencia digna. En sentido objetivo para el maestro Victor Brenes constituyen "normas de derecho

público constitucional, que protegen ciertos bienes jurídicos fundamentales que se consideran inherentes a la persona humana y cuya identificación y precisión son producto histórico del desarrollo de la conciencia humana y la organización social. La finalidad de estos derechos es impedir los abusos de poder por parte de los titulares de las funciones estatales y garantizar la vigencia del estado de derecho.”<sup>8</sup>

Consecuentemente al ser un producto histórico de acontecimientos sociales concretos están sujetos a evolución y modificación como demanda de la sociedad en un momento determinado acorde al marco socioeconómico donde se desenvuelven.

La doctrina del individualismo liberal propugnada por Rousseau, Montesquieu, Locke entre otros cuya filosofía se centraba en la protección de la persona humana frente al autoritarismo monárquico, cristalizó en la revolución francesa en 1789, movimiento del cual surge la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Surgen los derechos llamados de la primera generación Civiles y Políticos, (derechos y garantías individuales), al amparo de dos principios fundamentales; el derecho a la Propiedad en base al esfuerzo individual, y la División de Poderes (soy libre de hacer todo lo que la ley me permita).

El espíritu capitalista impregna la mentalidad colectiva, bajo los principios en teoría de igualdad, fraternidad y libertad.

Posteriormente la Revolución Industrial y el liberalismo Económico, se reflejan en un gran desempleo y desequilibrio de la riqueza, lo que motivo un

---

<sup>8</sup> BRENES, Víctor “ Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana”. Ponencia en el curso interdisciplinario de derechos humanos, laborales y sindicales. México. 27 de abril de 1998.



nuevo pensamiento; las constituciones de los estados deben contemplar una base social de la propiedad (León Duguit), así nacen los derechos de la segunda generación (derechos sociales, económicos y culturales), como una exigencia al estado de otorgar prestaciones al trabajador, principio que recogen las revoluciones mexicana y soviética, estos derechos son: derecho al trabajo, función social de la propiedad, seguridad social los cuales tienen un carácter social entre trabajadores y patrones y estos con el Estado.

En 1919 después de la Primera Guerra Mundial surge la Organización Internacional del Trabajo, cuya función principal es promover la justicia social para los trabajadores.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, bajo el equilibrio de las dos potencias triunfadoras Estados Unidos y la Unión Soviética, en 1948 se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos (con esto entendemos que son un derecho común de la humanidad y por lo tanto no puede hacerse valer el principio de jurisdicción).

En 1966 el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; El pacto de derechos Civiles y Políticos y otros tratados amplían el sistema de derechos humanos de la declaración.

Actualmente es de reconocer la férrea defensa de la O.I.T. en asuntos como la libertad sindical, de asociación, derecho al trabajo y al descanso y la protección internacional de los derechos sindicales, a su vez la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) centra su actuación en la promoción de los derechos humanos como preocupación fundamental en el nuevo orden internacional en temas tales como el derecho a la paz y el derecho al desarrollo. A escala mundial hay una reacción muy importante, de intelectuales y luchadores sociales a la que nos

sumamos que pone en tela de juicio la concepción de los derechos humanos individuales, también consagrados en nuestra Constitución Mexicana, concebida bajo la doctrina del liberalismo económico que pugnan porque los derechos humanos son de carácter colectivo o solidarios en este movimiento cobran vigencia las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, estos derechos son los llamados de la tercera generación.

Constituyen una demanda al nuevo orden internacional, la facultad de reclamar a los estados el derecho a la paz, colectivo al desarrollo, al medio ambiente, derecho a un régimen democrático, es decir el derecho colectivo del pueblo como ente soberano a conferir a un grupo de personas el derecho al poder y a ser reconocidas como gobierno y al delegar en el poder legislativo la facultad de formular la Constitución y las leyes positivas con un verdadero mandato.

El derecho a la libre determinación de los pueblos es fundamental para que se respeten los derechos colectivos, sin este reconocimiento difícilmente se podrán preservar los de carácter individual.

Este principio está contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en su artículo primero establece: " Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural."<sup>9</sup>

Consideramos de suma importancia este postulado bajo la premisa de mandar obedeciendo, ya que la imposición del neoliberalismo, repercute en la mayoría de la población especialmente en los indígenas quienes reclaman su

---

<sup>9</sup> GOMEZ, Magdalena. Derechos Indígenas. "Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo". INI. México. 1995.p.56.

inclusión en el proyecto de nación y en los trabajadores, estos últimos sujetos a la flexibilización de las normas laborales quienes hacen valer su derecho como ente social a una vida democrática, solidaria, participativa y humanística, al desarrollo integral en el marco de una nueva relación entre países industrializados y pobres, el derecho de las naciones a su autonomía a dejar de ser dependientes.

#### 1.4 Democracia.

El vocablo democracia proviene de las voces griegas demos (pueblo) cracia (gobierno), lo cual significa gobierno del pueblo.

La doctrina jurídica justifica al poder bajo tres teorías; patriarcal, patrimonial y contractual.

En la primera el estado deriva de una gran familia, los gobernantes tienen derecho a la obediencia y de defender la seguridad y el bienestar general. En la patrimonial se justifica el poder de la propiedad bajo el principio de que el orden de la propiedad es anterior al orden del estado, por lo tanto la fuerza económica es anterior a las leyes humanas. En tanto que en la teoría contractual, la libre voluntad como base del consentimiento es el fundamento del poder.

Con Juan Jacobo Rousseau, el contrato social constituye la base del estado moderno, donde los hombres bajo los principios de libertad e igualdad se colocan bajo la dirección de una voluntad general constituida por la comunidad, trasciende la voluntad individual a través del consentimiento a una general, el hombre al someterse a si mismo conserva su libertad dentro del estado, como esencia de la convivencia humana que cristaliza en una sociedad ordenada donde la voluntad general es la ley.

Pericles en el siglo V a. J.C. dice nuestro régimen político es la democracia, y se llama así por los derechos que reconoce a todos los ciudadanos. Todos somos iguales ante la ley, y cuando la república otorga honores a algún ciudadano, lo hace en consideración a sus virtudes y no a su rango social. Todos exponemos libremente nuestras opiniones sobre los asuntos públicos, un temor saludable de no perjudicar a la patria nos impulsa a cumplir todas las leyes sobretodo las que amparan a los oprimidos. Todos formamos parte en la vida pública si alguien no lo hace se le considera indigno, nuestro gobierno se llama democracia, porque la administración de la justicia no esta en pocos esta en muchos.<sup>10</sup>

En la antigüedad los griegos ejercían la democracia a través de asambleas públicas, el ágora era un espacio público que servía para denunciar abusos y propuestas, sin embargo se excluía a mujeres, esclavos y miembros de estados súbditos.

Para Aristóteles, la democracia es el gobierno de la mayoría, en interés del bien general.

Por otro lado son mundialmente conocidas las palabras de Abrahán Lincoln, que la define como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

En la actualidad la participación de los partidos es fundamental, la intervención de la ciudadanía como sujeto de poder y la lucha de hombres y mujeres han permitido la evolución de los derechos de individuales a sociales y actualmente a colectivos para poder acceder a una vida plena en lo individual y para poder enfrentar los embates de la globalización económica.

---

<sup>10</sup> Cfr. FAYT S. Carlos. Ob. Cit. p. 341.

Desde nuestro punto de vista, instrumentos tales como el referéndum, la revocación popular y la aplicación de sentencias, son de suma importancia para equilibrar la debilidad de los estados subdesarrollados frente al orden internacional y en lo interno el abuso de poder, instrumentos que no se aplican en nuestro país.

El referéndum consiste en el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en alguna de las etapas del proceso, radica en la consulta a través de sufragio para aprobación de quienes habiendo sido elegidos no cumplen con el mandato popular.

La aplicación de sentencias, constituye en el sometimiento al electorado a fin de que el pueblo declare la inconstitucionalidad de una ley.

Por lo anterior, consideramos que el concepto de democracia esta estrechamente vinculado al de ciudadano como componente de la sociedad civil perteneciente al Estado, cuya característica es de igualdad con el resto de los individuos a quienes a través de un contrato social como premisa de la libertad otorgan voluntariamente a un grupo de personas el derecho a gobernar bajo el principio de respeto a los derechos humanos, es decir de acuerdo no solo a las leyes sino con un carácter just naturalista, como derecho inalienable al ser humano, en donde los principios como la ética son de suma importancia.

En este sentido el respeto de la opinión pública es fundamental en un sistema que se aprecie de ser democrático, donde la coexistencia de puntos de vista diferentes e incluso antagónicos, constituyen la fuerza que sirve para adecuar las instituciones y las normas a las nuevas necesidades de la sociedad

Por lo tanto siendo la opinión pública el preámbulo de la democracia, en la medida en que se respete el derecho de todos a expresarnos libremente

podremos acceder a considerarnos un pueblo civilizado donde se hace valer la voluntad del pueblo.

## 1.5 Opinión Pública

La opinión pública es un tópico que genera descripciones diversas, para algunas personas constituye un sentimiento con carácter de dominio, otras la perciben como un medio de control social; sin menoscabo de lo anterior a nuestro entender constituye la suma de opiniones de carácter individual que convergen en una cuestión de carácter público y que al unificarse se traduce en fuerza para influir en el comportamiento de una persona, grupo o gobierno.

Esta se expresa a través de diversas formas como las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, las instituciones, sindicatos, los grupos de poder quienes utilizan un contenido ideológico, estos últimos en México al ejercer un control sobre los medios de difusión masiva como son principalmente la televisión y la radio se encuentran en ventaja para difundir la ideología que mas les convenga.

La censura y la presión sobre los medios que además se mueven bajo canones meramente mercantilistas sin ninguna ética, impiden la difusión de la ideología de los grupos en desventaja y de expresiones plurales, desplazando además a la prensa escrita y a las revistas.

Nos encontramos ante un fenómeno preocupante como lo es la publicidad, que se practica también en los procesos electorales, de manera indiscriminada, a través de técnicas de persuasión que inciden en la mente de los receptores, bajo estas circunstancias como lo vivimos en las pasadas elecciones del 2 de julio de 2000 en nuestro país, las encuestas son el reflejo de un proceso de mercadotecnia y deformación de la opinión pública.

Por lo anterior concluimos que en un sistema democrático la voluntad del pueblo se concretiza a través de la representatividad, donde los ciudadanos libremente mediante el voto eligen sus opciones, candidatos y del consenso a quien los va a representar, en síntesis el voto constituye la soberanía popular bajo la base del respeto a las minorías, donde se les otorga un peso específico y a su representación en órganos colegiados.

## 1.6 División de Poderes.

Conjuntamente con los derechos humanos y régimen representativo la división de poderes constituye limitantes al poder para impedir el abuso este postulado y las garantías del gobernado son los dos supuestos jurídicos en que se asienta la estructura del estado occidental.

La división de poderes cristaliza como producto de la revolución francesa en contra de la concentración de poder en una sola persona, la Declaración del Hombre y del Ciudadano en 1789, considera en su artículo 16 como principio fundamental, la separación de poderes.

Sin embargo con antelación Aristóteles, en su obra La Política, hace mención a este principio al señalar que en todas las constituciones existen tres elementos que deben estar bien armonizados para el buen funcionamiento del gobierno, en cambio si hay diferencias entre los mismos, diferirán consiguientemente las Constituciones.<sup>11</sup>

En el pensamiento de Montesquieu es en quien se expone con mayor claridad la teoría de la División de Poderes, en el Espíritu de las Leyes el autor señala que el hombre en el ejercicio del poder es proclive a abusar del mismo,

---

<sup>11</sup> Cfr. ARISTÓTELES. Ética Nicomachea, Política. " Versión Española e Introducción de Antonio Gómez Robledo." Décima Edición. Col. Sepan Cuantos... Número 70. Porrúa. México. 1982 .p. 235.

por lo tanto este tiene que estar fragmentado en funciones separadas, los poderes constituyen contra pesos entre sí. Todo gobierno puede ser libre si observa la División de Poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás.

Dice Montesquieu, hay tres clases de poderes, el legislativo que hace las leyes, el ejecutivo que ejecuta y aplica la ley en casos generales y el judicial que castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.<sup>12</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49 establece; Que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Sin embargo a decir del maestro Felipe Tena Ramírez, entre los órganos estatales no existe una autonomía absoluta porque al actuar lo hacen con unidad de poder y porque en muchos actos es necesaria la colaboración y participación de otros poderes para la validez de un mismo acto, amén de que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como titular del Poder Ejecutivo posee la facultad extraordinaria para legislar, cuando esta es propia de otro órgano<sup>13</sup> (Const. arts. 49, 71).

El artículo 124 de la carta magna establece que cada órgano tiene su propia competencia y solo podrá ser delegada cuando la ley así lo establezca. Asimismo el artículo 16 comprende la garantía de seguridad social como es la de legalidad, refiriéndose a la competencia.

---

<sup>12</sup> Cfr. MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. " Estudio Preliminar de Daniel Moreno. " Col. Sepan Cuantos... Número. 191. Porrúa. México. 1971. p.p. 76, 103, 104.

<sup>13</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima Segunda edición. Porrúa. México. 1987. p.219.



En suma la separación de poderes, se traduce en equilibrio de órganos distintos e interdependientes que en conjunto constituyen el poder público por parte del estado y es mediante normas jurídicas e instituciones jurídico políticas que se delimita la competencia.

La División de Poderes se conforma bajo dos modelos que se instituyen en base a la realidad nacional en las relaciones del poder ejecutivo con las cámaras, siendo estos el sistema parlamentario y el presidencialista.

En el sistema parlamentario hay una estrecha unión entre el poder ejecutivo y el legislativo, el ejercicio del primero esta encomendado a un órgano colegiado llamado Consejo de Ministros que emana del parlamento, en donde predominan las cámaras sobre el poder ejecutivo quien carece de fuerza, el gobierno se realiza a través del gabinete que sale del parlamento, el primer ministro y su gabinete dependen de este y el proceso electoral determina el partido que detenta el poder.

El presidencialismo que es el modelo mexicano, contempla la división de poderes, el presidente es jefe de estado y jefe de gobierno a su vez, al ser elegido por sufragio no hay subordinación del ejecutivo al poder legislativo, al contrario predomina sobre el legislativo con facultades para la conducción del país amén de que libremente designa y remueve a sus colaboradores.

El artículo 89 de la carta fundamental otorga al presidente, la facultad de dirigir la política exterior y celebrar los tratados internacionales con aprobación del senado, bajo los principios de respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, solución pacífica de controversias, prescripción de amenazas o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los estados, la cooperación. Aun cuando lo anterior es mandato constitucional, estimamos que el Tratado de Libre Comercio, celebrado por

México con Estados Unidos y Canadá el cual entro en vigor el 1 de Enero de 1994, se aleja de nuestra realidad ya que si bien inserto a México con el exterior no cristalizó en beneficio de la población.

Lo anterior nos permite concluir; Que la presencia hegemónica del partido revolucionario institucional por mas de 70 años, se reflejo en la integración de los poderes, lo que permitió a sus miembros la alternancia del poder ejecutivo al legislativo y viceversa influyendo incluso en el poder judicial, con absoluta sumisión al poder presidencial lo que trajo como consecuencia un poder sin limitación ni control alguno provocando la ruptura en no pocas ocasiones entre la Constitución y la realidad política, como es la imposición de políticas económicas que se alejan del bienestar general a partir de los tres últimos sexenios.

#### 1.7 Principio de Supremacía Constitucional

Además de la competencia, la Constitución establece el modo de la designación de sus titulares la relación entre gobernantes y gobernados amén de las libertades de ciudadanos y de grupos.

Etimológicamente el término Constitución proviene del latín *statuere*, *statutum* y significa reglar establecer, ordenar, regular.

Como antecedente de la Constitución, en 1215 en la época medieval los barones ingleses impusieron a firma del rey Juan Sin Tierra, un documento considerado por encima de la voluntad real, sin embargo el concepto de ley fundamental, como orden de estado adquiere forma en la Constitución de Virginia y la Revolución Francesa.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. FAYT S. Carlos. Ob.Cit. p.p. 373, 362, 364.

El constitucionalismo moderno se basa en la idea de garantismo, por un lado es voluntad general que se fija en la ley, el hombre se somete a su imperio como principio de razón porque constituye el interés general y por el otro tutela el derecho a la propiedad, como garantía de libertad.

La Primacía Constitucional en el derecho mexicano se establece en el artículo 133 de la carta magna que postula lo siguiente:

La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales de acuerdo a la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del senado serán Ley Suprema, los jueces de los estados se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario de las Constituciones o leyes de los estados.

Entonces constituye la norma suprema de la que deriva toda la legislación secundaria del Estado Mexicano además de los tratados y acuerdos de carácter internacional que deben ajustarse a ella, en caso contrario contempla el juicio de garantías, que lo declare inconstitucional.

También se establece en los artículos 40 y 41. en el primero se refiere a que el pueblo mexicano se constituirá en una Republica Representativa, Democrática y Federal, compuesta por estados libres y soberanos en lo interior pero unidos en una federación según los principios de la ley fundamental, en el segundo establece, que la soberanía se ejercerá a través de los poderes de la unión en cuanto a su competencia y a sus correlativos en los estados en los términos de la carta magna y la de los estados sin que esta ultimas puedan contravenir los principios de la carta magna.

Sin menoscabo de lo anterior consideramos que como estructura jurídica esta

sujeta a los cambios socio políticos, al consenso del pueblo, como síntesis de interés general y a renovación cuando dejan de reflejar el símbolo de integración política.

En este sentido los aspectos económicos cobran vigencia fundamental en la globalización, donde la integración juega un papel vital al interior de los estados en el rubro de seguridad jurídica del gobernado, en esencia en su condición de vida.

Bajo el esquema anterior, surgen varias preguntas ¿ Cómo insertarse al desarrollo y a la vez sostener un régimen jurídico nacional que permita la globalización respetando las decisiones políticas de los estados para garantizar un nivel de vida digno bajo los principios de justicia, bien común y seguridad jurídica como eje de la carta magna que además debe constituir el soporte en que los ciudadanos se sientan seguros de su libertad como entes iguales.

Por lo anterior sostenemos que las normas de comercio exterior y de rectoría del estado, para garantizar el desarrollo nacional, son de suma importancia a fin de lograr la justa distribución de la riqueza, cuyos mecanismos de planeación democrática se contemplan en el artículo 26 que establece la participación de los demás sectores de la sociedad a través de la participación y consulta popular.

Sin menoscabo de lo anterior reconocemos que la energía política de la comunidad constituye la fuerza que modifica el derecho cuando no satisface los requerimientos sociales y no representa el orden social deseable.

## 1.8 Estado de Derecho

Los principios de legalidad y estado de derecho son intrínsecos, lo legal

en términos políticos constituye un atributo y un requisito de poder, regulador del buen gobierno, se dice que un poder es legal, cuando actúa conforme a las leyes establecidas o aceptadas de algún modo. Constituye el principio conforme al cual los órganos del Estado ejercen el poder público, tolera la discrecionalidad no así el arbitrio o actuación a juicio personal, se remite al ideal de igualdad ante la ley punto nodal del buen gobierno. Desde la antigüedad hasta nuestros días se contraponen el gobierno de las leyes y el de los hombres.

El principio de legalidad asegura dos valores; el de la certeza o de igualdad, leyes generales y abstractas cuya aplicación es armónica acorde con las leyes.

En este esquema la legitimidad constituye el consenso popular que asegure la obediencia voluntaria de los mandatos estatales, se traduce como la estabilidad de un sistema político, por lo tanto todo poder necesita de la adhesión en sus relaciones.

Es condición que el ejercicio del poder se ajuste a los principios en los que se basa un régimen, si es democrático la característica para su adhesión es que prevalezcan los derechos fundamentales y valores, que el gobierno se ajuste independientemente de las personas y que actúe conforme a los valores y normas y en donde el gobernado también acepta al gobierno que se forma y actúa conforme a los valores y normas del régimen aunque no lo apruebe o se oponga a ellos.<sup>15</sup>

El Estado de Derecho para el maestro Robert Von Mohl en su significación histórica reviste de cinco formas:

---

<sup>15</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto, et. al. Diccionario de Política. Octava edición. Siglo XXI. México 1994 p.860, 861, 862 863.

Teocracia, Despotismo, Estado Patrimonial, Patriarcal y Estado de Derecho.<sup>16</sup>

Pablo Lucas Verdú sostiene que cuando un estado configura jurídicamente la organización y el ejercicio del poder público, de manera que los individuos y sus grupos están protegidos por la existencia previa de normas e instituciones jurídicas garantizadoras de sus derechos y libertades; cuando la actividad estatal se somete a normas e instituciones jurídicas, sin mas excepciones que las exigidas por el bien común entonces nos encontramos ante un estado de derecho<sup>17</sup>

Nuestra reflexión es en el sentido de que el que un estado posea un ordenamiento jurídico no significa que sea estado de derecho, solo cuando se somete a la limitación de su actividad y cristaliza en beneficio de sus ciudadanos garantizando derechos y libertades que se traducen en el bien común y donde existen procedimientos preestablecidos que subsanen los actos arbitrarios, anulándolos.

Asimismo la finalidad del estado de derecho la constituyen, el respeto de los derechos humanos, la dignidad de la persona, donde los derechos económicos armonizan con el trabajo en una sociedad justa sin explotación que permita su participación en los procesos políticos.

Por lo anterior los movimientos políticos para ejercer los derechos de una comunidad son vitales, cuando el derecho no garantiza un orden social, ciclos que expresan la realidad política y social de un país.

Así concluimos de todo lo descrito que el estado de derecho implica democracia política y reconocimiento de un sistema político que se traduce en

---

<sup>16</sup> Cfr. FAYT S. Carlos. Ob. Cit.p.283

<sup>17</sup> LUCAS VERDU, Pablo Ob. Cit. p.228.

legitimidad, respeto de los derechos humanos, la división de poderes el imperio de la ley como expresión de soberanía popular y la rendición de cuentas en la administración.

## 1.9 Formas de Organización de la Administración Pública

El Estado como organización política soberana de la sociedad en un territorio, bajo un régimen jurídico, persigue sus fines, el interés general que se concreta en la necesidad de orden y paz a través de sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial cuya competencia se encuentra delimitada por el ordenamiento jurídico, como resultado de la voluntad humana.

La actividad del Estado se define como el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar, los cuales no son otros que los de la sociedad.

Esto no significa que el Estado conserve el monopolio de lo que es público, ni de utilidad bien o servicios públicos ya que en ocasiones estos últimos son atendidos por empresas privadas, empresas de participación estatal o economía mixta donde la sociedad conserva múltiples actividades bajo la vigilancia del Estado. El individuo es libre de hacer todo excepto lo que la ley prohíbe.

Así encontramos tres actividades esenciales del Estado:

1.- Función Legislativa encaminada a establecer las normas jurídicas generales (Ley).

2.- Función Administrativa encargada de regular la actividad concreta y tutelar del Estado bajo el orden jurídico, la ley se ejecuta particularizando su

aplicación (acto administrativo).

3.- Función Jurisdiccional enfocada a resolver controversias estatuir o declarar el derecho ( sentencia).<sup>18</sup>

Esto no implica que un solo órgano realice a través de su personal funciones que corresponden a otro poder, por excepción y por precepto constitucional, en nuestro país encontramos que los órganos legislativo y judicial realizan actos que revisten una naturaleza administrativa como lo es el nombramiento de sus empleados o viceversa cuando el Poder Ejecutivo a través de su titular expide reglamentos administrativos (Const. Art. 89. fracción I). Siendo que esta actividad normalmente corresponde al Poder Legislativo.

En este sentido la función pública administrativa adquiere dos caracteres; formal y material.

Se dice que es de carácter administrativo formal cuando la actividad del Estado se realiza por los funcionarios del órgano constitucional denominado Poder Ejecutivo y será material cuando alguno de los otros órganos ejecutivo o judicial la realiza y que en esencia se distingan de las actividades a su cargo como resultado de la correlación en el ejercicio de sus funciones y diversas relaciones con el poder central.

Sin embargo, nos referiremos específicamente a la actividad administrativa que el Estado realiza por medio del titular del Poder Ejecutivo y a las personas morales organismos descentralizados (entes paraestatales), que sin formar parte del mismo lo auxilian quienes están embestidos de

---

<sup>18</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Vigésima edición. Porrúa. México. 1999.p.p. 23,40.



personalidad, lo que les permite fungir como patrones en sus propias relaciones de trabajo.

En sentido amplio la Administración Pública constituye el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común.<sup>19</sup>

Para el maestro Gabino Fraga, la actividad administrativa del Estado constituye la función que el Estado realiza bajo un orden jurídico que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.<sup>20</sup>

Entre otros enfoques encontramos el del maestro Miguel Acosta Romero, quien considera por organización administrativa:

La forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para el logro de una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.<sup>21</sup>

Acorde a nuestra disertación, diferimos de lo anterior ya que consideramos que la forma de organización administrativa centralizada específicamente las Dependencias mantienen una relación de jerarquía sujeta a facultades de mando, cuyo vértice superior en la pirámide del Poder Ejecutivo descansa en el Presidente de la República y no puede extenderse a

---

<sup>19</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto et.al. Ob. Cit. p.13.

<sup>20</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima Quinta edición. Porrúa. México. 1997. p.63.

<sup>21</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer Curso. Décima Segunda edición. Porrúa. México. 1995. p.148.

las personas morales que lo auxilian en el desempeño de la función administrativa como lo son los organismos descentralizados.

Con tal motivo estas entidades se encuentran ubicadas en el sector paraestatal, pues son personas distintas con objetos y fines similares pero con sus propios atributos a quienes se les dota de autonomía orgánica o técnica alejándolas de los problemas que representa la excesiva burocracia para satisfacer las necesidades colectivas a su cargo con eficacia como persona auxiliar del Estado.

Entonces si bien no conservan una relación jerárquica respecto al Poder Ejecutivo mantienen unidad de poder en virtud de tener a su cargo una función de interés público que en principio corresponde al órgano central por lo tanto se les sujeta a control y vigilancia para mantener la orientación política, económica de los elementos de Estado.

Conforme a lo anterior decimos que los órganos que constituyen la Administración Pública son de carácter centralizado y las entidades paraestatales solo actúan como auxiliares en la tarea del Ejecutivo Federal, a quienes se les asigna un régimen jurídico diferente. (Const. Art. 90).

#### 1.9.1 Administración Pública Centralizada.

La centralización administrativa nos dice el maestro Gutiérrez y González nos remite a la idea de concentración de poder, régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo. Etimológicamente el vocablo proviene de la raíz latina *excecutus* que significa ejecutar.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México. 1993.p.p.107,108.

Al Presidente de la República como jefe de la administración le compete ejecutar las leyes federales con la colaboración de los subórganos llamados Secretarías, organización administrativa que como lo señalamos anteriormente implica facultades de mando y decisión bajo una relación jerárquica.

Estos subórganos carecen de personalidad y patrimonio propio lo que les permite tener unidad en la función del Estado.

La actividad que realizan es a cargo del Presidente de la República quien ante el impedimento de desarrollar sus funciones personalmente delega esta a otros funcionarios personas físicas, con autorización de carácter constitucional.

El Estado a través del titular del Poder Ejecutivo y altos funcionarios mantienen el orden y cohesión conforme a los siguientes poderes:

**Poder de Decisión:** Consiste en la realización de actos jurídicos a cargo de un número reducido de funcionarios encabezados por el Presidente de la República a fin de resolver problemas a que se enfrenta el Estado, facultad sujeta a lo que las leyes determinan.

**Poder de Nombramiento:** Es la capacidad competencia del Estado que le permite celebrar contratos con personas físicas para que le presten servicios, facultad limitada en las leyes a ciertos empleados en el grado de jerarquía, corresponde al Presidente nombrar y remover libremente a los Secretarías de Estado.

**Poder de Mando:** Consiste en la facultad del Estado para determinar a sus servidores la forma en que han de desempeñar las actividades, misma que se ejercita a través de funcionarios superiores encabezados por el Presidente

esta limitado a lo que las Leyes y Condiciones Generales de Trabajo determinan, siendo así es obligada su subordinación.

**Poder de Vigilancia:** Tiene como finalidad el control de personas al servicio del Estado, por parte del funcionario superior al inferior para que se ajuste a lo ordenado de conformidad con las Condiciones Generales de Trabajo, a fin de que cumpla con sus obligaciones cuya inobservancia permite al Estado ejercitar el poder disciplinario consistente en apercibimiento, amonestación con nota mala al expediente, multa, no ascenso, descenso, suspensión temporal, rescisión del contrato de nombramiento o cese.

**Poder de Revisión:** Es la facultad que permite a un empleado superior revisar las decisiones dictadas por el inferior que revistan actos jurídicos a nombre del Estado, de oficio o a petición de parte, cuyo fin es modificar, dejar sin efectos dichos actos sea por su falta de legitimidad o legalidad o en caso de estar apegados a derecho mantenerlos en la forma como se emitieron e incluso ampliarlos, lo que se interpreta como una facultad propia del Estado y no como una substitución del superior en la facultad del inferior.

**Poder para resolver conflictos de Competencia:** consiste en la facultad del Estado para transmitir a un burócrata superior la facultad para determinar en caso de controversia quien debe realizar una función.<sup>23</sup>

La Administración Pública Centralizada amén de las Secretarías de estado contempla al Departamento Administrativo (Gobierno del Distrito Federal) siendo que este es una Entidad Federativa.

Para el desempeño de sus funciones las Secretarías de Estado cuentan con los llamados Órganos Desconcentrados los cuales se encuentran bajo su

---

<sup>23</sup> Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ob. Cit p.p. 645 a 649, 654 a 660.

jerarquía, a fin de descongestionar técnica o en forma expedita los asuntos administrativos a su cargo, sin romper los vínculos de subordinación.

Existen dos clases de Desconcentración:

Horizontal o Periférica, en la que se atribuyen facultades exclusivas que comprenden una extensión territorial determinada.

Vertical o Central, en la que el órgano superior cede parte de su competencia de manera exclusiva a un órgano subordinado a él.<sup>24</sup>

#### 1.9.2 Administración Pública Paraestatal.

Al referimos a la Administración Pública Paraestatal es necesario precisar que estos entes constituyen una forma de Administración diferente a la centralizada, como auxiliares del Estado, cuya creación obedeció a la necesidad de intervención en la regulación principalmente de servicios como resultado de los avances en la ciencia y la tecnología, como lo es el suministro de energía eléctrica y otras actividades que se consideran de vital importancia, incluso para la existencia misma del régimen.

Estas y otros servicios encaminados a las protección de la población en desventaja, no se pueden dejar bajo el control de particulares, cuyos fines corresponden al Estado y cuya deficiencia podría repercutir en el quebrantamiento del orden, con tal motivo se dice que se les desliga de la relación de jerarquía con el Estado pero necesariamente bajo su control estableciendo relaciones de coordinación que les permita cumplir con su objeto, para lo cual requieren de personal especializado y con vocación de servicio.

---

<sup>24</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p.p. 545,546.

El término Paraestatal significa junto a , al lado de, unida a la palabra estatal.<sup>25</sup> Sin embargo como lo precisamos anteriormente existen diversas posiciones al respecto pues hay quienes consideran que son parte integrante del Estado.

Por nuestra parte consideramos que al actuar con personalidad y los atributos que de ella se derivan no son órganos estatales ni de la Administración Pública Federal, porque esta carece de personalidad y es en donde radica la unidad en su actividad, ni tampoco constituyen ninguno de los órganos del Estado; Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El artículo 1º. párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública, establece quienes componen la llamada Administración Pública Paraestatal:

Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

### 1.9.3. Organismos Descentralizados

Su creación obedece a la realización de servicios que originalmente corresponden al Estado, bajo parámetros de eficacia, criterio empresarial o de servicio social, razón por las que se les dota de personalidad y patrimonio propio amén del ideal democrático en teoría, de participación en su administración del sector de la población a quien se dirige el servicio.

Lo anterior dice el maestro Fraga les permite acceder a una autonomía técnica y orgánica que implica en el primer caso el no sometimiento a las

---

<sup>25</sup> Cfr. *Ibidem*.p.399.

reglas de gestión administrativa y financiera y en el segundo, su ejercicio por autoridades distintas del poder central supuestamente con el mejor personal y equipo técnico.<sup>26</sup> Sin que esto implique que dejen de existir las facultades necesarias para conservar la unidad de poder, control y vigilancia del Estado.

Esto último implica que están sujetas a inspección, vigilancia y revisión de sus actos por cualquiera de las Cámaras tanto de Senadores como de Diputados (Const. art. 93) y por el Ejecutivo de la Unión, para lo cual cuentan con un órgano de vigilancia integrado mediante Comisario propietario y un suplente designado por la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien también vigila que sus actos se ajusten a la legalidad (L.F.E.P. art. 60.) .

Incluso para su creación sea por Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, en algunos casos se contempla un óptimo funcionamiento que permita al Estado liberarlo de los gastos relacionados con su servicio y que en el futuro obtenga remanentes que le permitan auxiliar al Estado en otras actividades.<sup>27</sup>

La existencia de las personas morales como los llamados organismos descentralizados se encuentra reconocida por conducto de una ficción jurídica, así encontramos en el Código Civil específicamente en el artículo 25, lo siguiente:

Art. 25.- Son personas morales...

I.-...

II.- las demás corporaciones de derecho público reconocidas por la Ley.

Conforme a lo anterior la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 establece;

---

<sup>26</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Ob. Cit .p.200.

<sup>27</sup> Cfr.GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Ob. Cit.p.417.

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

El objeto de estos organismos los tutela la Ley Federal de Entidades Paraestatales (art. 14) siendo los siguientes:

La realización de actividades de áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Consecuentemente descentralizar significa como su nombre lo indica sacar del centro, estas entidades están a cargo de un Director General y de un Órgano de Gobierno a quién compete su administración.

Las características primordiales de estas entidades consisten en lo siguiente: Son creadas por ley del Congreso o decreto Presidencial, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central, realizan una función administrativa como persona moral, auxiliar del estado y están sujetas a un control administrativo por parte del estado. Independientemente de la Descentralización por Servicio como única forma que contempla la Administración Pública, están:

La Descentralización por Región; Ente con personalidad, patrimonio y bajo el régimen Constitucional (art. 115), bajo la figura del Municipio como una organización política y de manera secundaria administrativa, cuyo Presidente Municipal, es elegido por elección popular. Los fines del Municipio son; Garantizar la seguridad de su territorio el orden público, la prestación y funcionamiento de los servicios públicos y justicia municipal por lo tanto no se



encuadran dentro de la Administración Pública Paraestatal.

Asimismo la llamada Descentralización por Colaboración tampoco forma parte de esta última, algunos de estos entes corresponden a personas morales creadas por particulares, socios en algunas ramas del comercio o industria que fungen como consejeros del Estado en su especialización sin tenerlo a su servicio es el caso típico de las cámaras de comercio o de la industria que obligadamente forman los particulares según su ramo.<sup>28</sup>

Los Organismos Descentralizados constituyen una persona moral diferente a la del Estado y al gozar de personalidad y patrimonio son patronos en sus relaciones de trabajo.

Sin embargo consideramos que la intervención del Ejecutivo Federal a través de las dependencias como Coordinadoras de sector en las cuales el Presidente de la República las agrupa conforme a su objeto (L.O.A.P.F. arts. 48,49), lejos de reflejar una coordinación en la programación, presupuestación, evaluación de resultados y operación, en muchos casos constituyen una auténtica subordinación.

Aunado a que sus relaciones con este en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación en las formas y términos que dispongan las leyes, se realiza por conducto de las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Hacienda y Crédito Público (L.O.A.P.F. art. 50), lo que en ocasiones se traduce en la emisión de lineamientos que carecen de legalidad, como reflejo de lo anterior, el Acuerdo que establece el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 1999, contiene medidas denominadas de racionalidad

---

<sup>28</sup> Ibidem.p.p. 442, 443.

austeridad y disciplina presupuestal que deberán observar tanto las dependencias como las entidades.

Específicamente en el artículo quinto dispone, que los oficiales mayores de las dependencias y sus equivalentes en las entidades serán responsables de compactar los horarios de trabajo bajo criterios entre otros de ahorro de energía eléctrica, aprovechamiento de luz natural, los cuales serán de observancia obligatoria. Las excepciones serán autorizadas de manera temporal o permanente por el titular de la entidad.<sup>29</sup>

Esta disposición lejos de constituir control reviste un acto violatorio de las garantías de seguridad jurídica del gobernado, resultado de la política económica, al margen de la competencia del órgano del Estado, Poder Ejecutivo y sus subórganos cuyos funcionarios únicamente están facultados a hacer lo que las leyes expresamente disponen, ya que el principio fundamental de su actividad es el de legalidad.

Conforme a lo anterior tenemos que en la práctica los organismos descentralizados están sujetos al control burocrático en su administración, lo cual repercute en su eficacia, además de no contemplar mecanismos que permitan a la sociedad participar en su creación, extinción, o en sus órganos de gobierno ya que si bien el reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales específicamente en la fracción IV del artículo 17 establece que podrán fungir como miembros del órgano de gobierno los representantes del sector privado o social con experiencia vinculada en la producción de bienes o del servicio objeto de la entidad, los limita a una minoría sin establecer ni en este ni en otros ordenamientos los mecanismos que permitan lo anterior por lo que consideramos que su inclusión es meramente enunciativa.

---

<sup>29</sup> Acuerdo que establece el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 1999, Diario Oficial de la Federación. México. 22 de febrero de 1999.

Aunado a esto, toda vez que el Presidente de la República es en quien recae la facultad de nombrar a su titular, (L.F.E.P.art. 21), en ocasiones esto obedece a criterios de conveniencia política, que se reflejan en su actividad impidiendo los principios de autonomía de gestión y eficacia, funcionarios que además, están sujetos a los vaivenes políticos lo que repercute en las escalas inferiores y en el funcionamiento de la entidad.

Consideramos conveniente ahondar en la descripción y naturaleza del estado de derecho, toda vez que al margen de la problemática que representa la aplicación de dos regímenes laborales distintos en los organismos descentralizados, sean la Ley Federal de Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de estas instituciones se enfrentan a otra situación mas grave como lo es la aplicación de actos administrativos como el acuerdo de racionalidad, emitidos por los titulares de los subrroganos del Poder Ejecutivo, Secretaria de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que rebasan su marco de actuación, amén de aquellos también de naturaleza administrativa a cargo de la misma Cámara de Diputados, específicamente la aprobación del Presupuesto de Egresos (art. 74 Const), que aún cuando este se debe ajustar expresamente a lo que disponen las leyes preestablecidas en este caso del ámbito laboral, en la practica este y otros actos se traducen en medios para la flexibilización de las normas laborales, como consecuencia de la política económica impuesta en menoscabo de los trabajadores al servicio del estado y de las entidades paraestatales.

Testimonio de lo anterior de lo anterior lo constituye el artículo 44 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999 publicado el 31 de diciembre de 1998, que dispone entre otras cosas lo siguiente: Las dependencias y entidades al realizar los pagos por concepto de remuneraciones, prestaciones laborales, aportaciones de seguridad social y

demás erogaciones relacionadas con servicios personales se deberán apegar estrictamente a los criterios de política de servicios personales que establece el gobierno federal, por conducto de la Secretaría (S.H.C.P.).

Lo anterior cristaliza en la disminución de derechos fundamentales como el salario, aumento en la jornada de trabajo, con el silencio además de los sindicatos que en su mayoría forman parte del sistema corporativo mexicano, lo descrito nos lleva a reflexionar que el estado de derecho, la rendición de cuentas y la democracia constituyen pilares fundamentales para acceder a una autentica descentralización administrativa que permita a los organismos descentralizados fungir como patrones en sus relaciones de trabajo.

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES

2.1 La Declaración de los Derechos Humanos del Hombre y del Ciudadano, su evolución a derechos sociales en la Constitución Mexicana de 1917.

Estudiosos de la ideología de la Declaración del Hombre y del Ciudadano y de la Revolución Francesa coinciden en afirmar que los postulados de libertad, igualdad y fraternidad se han desarrollado a partir de un origen bíblico evangélico, pues dicen fue la filosofía de la teología quien exalto el sentimiento de la dignidad de la persona mas allá del pensamiento antiguo de los griegos que no concibió al hombre fuera del Estado, corresponde señalar, al cristianismo su reconocimiento como persona con un valor inherente e inviolable en su esencia, "el hombre creado a imagen y semejanza de dios" y no como potestad del Estado, lo cual constituye la base de la democracia.<sup>30</sup>

Sin embargo es de reconocer que fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 la que logro su proyección universal, síntesis de la ideología ilustrada del siglo XVIII, que en su artículo sexto postula lo siguiente:

La Ley debe ser igual para todos, tanto como protege tanto como castiga; todos los ciudadanos son igualmente accesibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos según sus capacidades, sin más distinción que la virtud y méritos.<sup>31</sup>

Si bien los derechos humanos son principios axiológicos cuyo valor es de

---

<sup>30</sup> Cfr. CASTAN TOBEÑAS, José. Los Derechos del Hombre, cuarta edición. Reus. Madrid. 1992. p.p.57,58,59

<sup>31</sup> LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. segunda edición. Porrúa México.1998.p.33.

índole universal y filosófico contienen la factibilidad de quedar garantizados en el derecho positivo y de aceptarse por la adhesión del estado a convenciones y tratados en la materia, según el derecho vigente.

La Declaración, es reconocida en el Sistema Constitucional Mexicano en la Carta Fundamental de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, que en el capítulo V " De la igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos," en los artículos 18, 19, 25 y 26 consigna el principio de la igualdad ante la ley, no se reconoce mas superioridad a los funcionarios que la requerida para sus funciones.

Estos principios sirvieron de base para las ulteriores Constituciones.

La Constitución de 1857 en su artículo 1º. Establecía, "El pueblo mexicano reconoce que los derechos son la base y el objetivo de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

A su vez el Estatuto Provisional del Imperio del 10 de abril de 1865 y la Ley del primero de noviembre del mismo año, no hace distinción entre los trabajadores del imperio y los demás se dirige a todos los trabajadores (arts. 58, 69 y 70)<sup>32</sup>

Sin embargo la realidad era otra, La dictadura del Porfiriato, que abarca de 1877 a 1911, el latifundismo, la explotación de los obreros y las excesivas jornadas de trabajo, que desembocaron en las huelgas de Cananea, Sonora (1906) y de Río Blanco, Veracruz (1907). en donde en la primera se reclamó el

---

<sup>32</sup> Cfr. DE LA TORRE VILLAR Ernesto. et. al. Historia Documental de México TII. Tercera edición U.N.A.M. México 1984 p.p. 287,288 327, 328.

principio de igualdad de trato y el derecho de mantener el 90% de trabajadores mexicanos, motivaron el descontento de pobres, obreros, campesinos y clases medias lo que devino en el estallido de la Revolución Mexicana, iniciada por Francisco I Madero el 20 de noviembre de 1910.

Este movimiento tuvo como preámbulo el Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910, signado por el mismo Madero, en el que se advierte la intención de desplazar al régimen de Porfirio Díaz y continuado por Emiliano Zapata, Francisco Villa y Venustiano Carranza, movimiento del cual surge la Constitución Mexicana de 1917, siendo la primera en consagrar los derechos sociales de los obreros conocidos como de la segunda generación, como una exigencia al estado, en la protección ya no en el ámbito individual del gobernado, sino de carácter social.

Se considera como fundamento del artículo 123 y base ideológica de la Revolución, el Programa del Partido Liberal Mexicano cuyo presidente era don Ricardo Flores Magón, el cual se lanza el 1º. de julio de 1906 en San Luis Missouri Estados Unidos, en el que se establece el máximo de ocho horas y el salario mínimo, entre otras exigencias la prohibición del empleo a menores de 14 años, condiciones de higiene, de seguridad, alojamiento higiénico e indemnizaciones por accidente.

En este documento se consignan el mínimo de mejoras a los trabajadores, los firmantes del programa fueron Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

Al triunfo del movimiento constitucionalista encabezado por Carranza que depuso al usurpador Victoriano Huerta, este ya como Presidente promulga el 14 de septiembre de 1916, un decreto de reformas al Plan de Guadalupe pactado

con antelación el 26 de marzo de 1913, en la hacienda de Guadalupe en el Estado de Coahuila, a convocatoria del mismo Carranza suscrito por sus jefes y oficiales, en su calidad de gobernador del Estado, a través del cual originalmente se le otorgo el nombramiento de primer jefe del ejercito constitucionalista en donde se estableció la condición de que al triunfo de la revolución sería presidente interino para convocar a elecciones.

En estas reformas se consideró celebrar elecciones a fin de constituir un Congreso Constituyente a verificarse a partir del 1º. de diciembre de 1916 en la Ciudad de Querétaro, una vez realizados los comicios se integro este con 200 diputados, cabe aclarar que Carranza tenía la intención de conservar el espíritu de la Constitución de 1857 sosteniendo que con la reforma a la fracción XX del artículo 72, que confería al Poder Legislativo la facultad de expedir leyes sobre el trabajo, se lograría el progreso de la clase trabajadora, con la limitación del número de horas de trabajo, seguro de enfermedad, vejez y fijación del salario mínimo.

Sin embargo la presión de jacobinos y radicales hicieron posible un nuevo proyecto tutelar de los derechos de los trabajadores por encima del de reformas al artículo 5º. de la Constitución que establecía: El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, perdida o menoscabo de los derechos políticos y civiles.<sup>33</sup>

De esta discusión surgieron propuestas al considerar insuficiente el citado artículo como la inclusión de la limitación de la jornada de trabajo a cargo de Heriberto Jara y Héctor Victoria, este último diputado por Yucatán quien propuso las bases constitucionales para legislar en materia del trabajo en

---

<sup>33</sup> DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. TI. Décima edición. Porrúa. México. 1997.p.p.318 a 328, 341 a 346.



rubros como jornada máxima, salario mínimo, higiene en los centros de trabajo, convenios industriales, creación de Tribunales de Conciliación de Arbitraje e indemnización entre otras, Manjares a su vez sostuvo que la revolución impuso al principio, un cambio de gobierno como motivación democrática de derribar al dictador general Porfirio Díaz, pero al aglutinar a obreros, indígenas y pobres, evoluciono en una revuelta social, por lo que propuso que se dictará no un artículo sino un capítulo de la Constitución referente a la situación de los trabajadores.

Es así como el derecho social irrumpe, bajo la premisa de justicia social para transformar las estructuras económicas, como limitante de la libertad del individuo en beneficio de la sociedad, en su unidad de individuos y grupos cuyo fin es el bien común.

La carta magna de 1917, incluyo una declaración de derechos humanos a través de dos tipos de garantías; individuales y sociales estas últimas protectoras de grupos humanos, el hombre social, respecto a las primeras en el artículo primero, establece el principio de igualdad ante la ley para todas las personas que habitan en el territorio nacional sin distinción entre otras de sexo, edad, religión y cultura, en el artículo quinto, aborda la libertad de trabajo, precisando la prohibición de celebrar convenios que impliquen la pérdida o el irrevocable sacrificio de la persona humana.

En el rubro de garantías sociales amén de lo dispuesto en el artículo 27 que tutela el derecho a la tierra, la socialización de la propiedad privada capitalista a través del fraccionamiento de los latifundios, la Constitución en su texto original dispuso en el párrafo primero de artículo 123, lo siguiente:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundándose en las necesidades de cada región

sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de obreros empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo”...<sup>34</sup>

Estas bases no determinan un régimen diverso en cuanto al sujeto de la relación, postulado que se confirma en la reforma a este artículo de fecha 31 de agosto de 1929 que establece:

Art. 123.- 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.<sup>35</sup>

Este precepto es categórico al extender su aplicación sobre toda relación de trabajo indistintamente de quien sea el patrón, trátase de una persona moral, física, el estado o un organismo descentralizado, basta la existencia de esta.

La reforma de la fracción X del artículo 73 de la carta fundamental publicada el 6 de septiembre de 1929, permitió la federalización de la materia, por considerar inconveniente mantener leyes laborales distintas en cada Estado de la República, donde se señala la facultad del Congreso de expedir las Leyes y Reglamentos del artículo 123, así es que se expide la Ley Federal del Trabajo.

## 2.2 Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931.

---

<sup>34</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Política - Social del Mundo. Porrúa. México. 1971. texto original .p.138.

<sup>35</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción X y 123 párrafo inicial y fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México. 6 de septiembre de 1929.p.1.

Esta disposición legal fue promulgada por el Presidente Pascual Ortiz Rubio el 18 de agosto de 1931, en el artículo 14 transitorio, se declararon abrogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad para las legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión en materia del trabajo.

Si bien permitió la trascendencia en tres instituciones; sindicato, contratación colectiva y derecho de huelga,<sup>36</sup> consideramos que vulnera el principio de igualdad inserto en la Constitución, al disponer que las relaciones entre el Estado y sus servidores se debían regir por Leyes del servicio civil, excluyendo de sus beneficios a los trabajadores de referencia, ordenamiento que en su artículo segundo establece:

Artículo 2º.- Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.<sup>37</sup>

A partir de entonces se crea una división entre los trabajadores, contraria a las garantías individuales y a lo dispuesto en la declaración de garantías sociales contenida en el artículo 123 de la carta magna, ya que las facultades para legislar a cargo del Congreso en modo alguno permiten hacer distinción alguna a las relaciones de trabajo y menos adoptar principios ajenos al derecho laboral, consecuentemente tanto esta como las leyes que al respecto se expidieron, son inconstitucionales.

Conforme al precepto anterior siendo Presidente el General Lázaro Cárdenas se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual entró en vigor el 5 de diciembre de 1938, que en su artículo primero dispone:

---

<sup>36</sup> DE BUEN, Néstor. Ob. Cit. p.p. 370,371.

<sup>37</sup> Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de agosto de 1931. Sección Segunda. p. 3.

Artículo 1º.- La presente ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras.<sup>38</sup>

Es claro que únicamente contempla a la persona moral Estado, o sea a órganos Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y a las relaciones de trabajo citadas en el Distrito Federal, Estatuto que en el artículo segundo establece claramente que la calidad de trabajador al servicio del Estado corresponde a toda persona que preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros a alguno de los tres poderes, mismo que reconoce el derecho a la organización colectiva de los trabajadores y de huelga.

De lo anterior se desprende que en esencia esta ley no contempla a las personas auxiliares del Estado como lo serían posteriormente los organismos descentralizados, por consiguiente tampoco a sus relaciones de trabajo, sin embargo el antecedente de estos en cuanto al régimen laboral aplicable lo encontramos en el artículo quinto del mismo precepto legal que estatuye lo siguiente:

Artículo 5º.-... los trabajadores que prestan sus servicios en las líneas férreas pertenecientes a la Nación o expropiadas por el Gobierno y los trabajadores que prestan servicios en las empresas petroleras pertenecientes a la Nación, se regirán tanto unos como otros, por las modalidades de la ley Federal del Trabajo y de sus respectivos contratos de trabajo.<sup>39</sup>

En este ordenamiento se vislumbra la autonomía y personalidad de algunos entes, consideramos que para tal efecto se ponderaron principios de

---

<sup>38</sup> Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. México. 5 de diciembre de 1938.p.2.

<sup>39</sup> Ibidem.

desburocratización y eficiencia por la importancia de su operación, que simplificaba la excesiva centralización.

En 1941 bajo el gobierno del General, Manuel Ávila Camacho, se expide otro "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", con efectos a partir del 17 de abril, que abrogó al anterior, sin que se desprendan cambios substanciales en cuanto al ámbito de validez, de hecho los tres primeros artículos no sufren modificación alguna.

En esta ley en su artículo quinto reafirma la exclusión de los trabajadores de las líneas férreas, empresas petroleras y la amplia a todas aquellas que en lo sucesivo fueren expropiadas poseídas o "administradas" por el mismo Gobierno, las que dispone se sujetarán a la Ley Federal del Trabajo.<sup>40</sup>

Es aquí que se inserta la palabra "administradas", función que realizan los organismos descentralizados como auxiliares del Estado, en aquellas actividades que en principio corresponden a este último.

### 2.3 Origen y reconocimiento Constitucional de la Descentralización Administrativa.

La descentralización administrativa en México, nos dice el maestro Miguel Acosta Romero, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través del Establecimiento Público Descentralizado, institución dotada de personal técnico experto y con independencia presupuestaria que permite atender el servicio público, alejándolo de la problemática de la organización central<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Cfr. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. México. 17 de abril de 1941.p.5.

<sup>41</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p.503.

En México, la descentralización empieza a gestarse a finales del siglo XIX, en un principio se realiza a través de la concesión que el Estado otorgó a empresas extranjeras para la generación del suministro de energía eléctrica, actividad que estuvo controlada principalmente por la empresa canadiense "Mexican Light and Power Company", toda vez que el Estado al carecer de elementos técnicos y materiales no estaba en posibilidad de atender este servicio de vital importancia.

Es en el año de 1938 cuando el Presidente General Lázaro Cárdenas crea la Comisión Federal de Electricidad cuya actividad en beneficio de la sociedad constituye un fin del Estado, con lo cual surge la figura de un organismo descentralizado, cuya creación no estaba prevista en la carta Fundamental.

Esta Comisión o Empresa se consolidó llegando a contar con técnicos especializados, que permitieron bajo la presidencia del Licenciado Adolfo López Mateos en 1963, la nacionalización de la industria eléctrica, impidiendo su suministro a empresas privadas.<sup>42</sup>

Por decreto del 5 de noviembre de 1942, publicado el 18 del mismo mes y año, se reformó la Constitución en sus artículos 73 fracción X y adición de la fracción XXXI del artículo 123, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad...

X.- para legislar en toda la República, sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

---

<sup>42</sup> Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob. Cit. p.p.403 a 405.

Con esta reforma a la fracción X del artículo 73 se amplió la facultad al Congreso para legislar sobre hidrocarburos, industria cinematográfica, y energía eléctrica.

La Carta Fundamental originalmente dispone en el artículo 28, la prohibición de los monopolios e excepción de lo relativo a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía y emisión de billetes por un solo banco que controlará el Gobierno Federal.<sup>43</sup>

De la lectura del artículo 73 y de su reforma no se desprende la facultad expresa del Congreso de la Unión para crear Organismos Descentralizados.

Por otro lado la adición de la fracción XXXI al artículo 123, del mismo decreto de 5 de noviembre de 1942 consigna lo siguiente:

Artículo 123.-...

"XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minería, hidrocarburos, 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 le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales, a conflictos que afecten a dos o mas entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en mas 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".

---

<sup>43</sup> Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. Cit. p.40.

Conforme a lo dispuesto en las reformas al artículo 73 y adición al 123, se establecen en este último las facultades del Congreso para expedir las Leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123 bajo el principio de igualdad y la competencia de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minera, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

Por otro lado para algunos estudiosos de la materia como el catedrático Miguel Acosta Romero, consideran que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para crear organismos descentralizados conforme a sus facultades implícitas.<sup>44</sup>

Desde nuestro particular punto de vista es a partir de esta reforma que expresamente se alude a la descentralización.

Acorde a lo anterior en estricto sentido compartimos la opinión del maestro Ernesto Gutiérrez y González en el sentido de que es discutible la constitucionalidad en la creación de los organismos descentralizados al no estar previstos en la Constitución.<sup>45</sup>

Cabe recordar que el Constituyente de 1916-1917, contempló la organización administrativa únicamente con el carácter de centralizada a cargo del Ejecutivo y los subórganos Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en los artículos 90 y 92 de la Carta Fundamental, las primeras para atender cuestiones políticas y político administrativas y los segundos para administrar un servicio público con características técnicas, de actividad empresarial.

---

<sup>44</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO Miguel. Ob. Cit.p.507

<sup>45</sup> Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Ob. Cit.p.p.421.



Es así que en la Constitución se concibió un Estado de servicio, para intervenir en los asuntos económicos y sociales con la responsabilidad ineludible del bienestar general, sin que se previera la figura jurídica del Establecimiento Público, surgiendo Departamentos Administrativos como lo serían los de Pesca, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Agrario y el otrora Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, el crecimiento de la población y los avances tecnológicos propiciaron la búsqueda de nuevas formas en la prestación del servicio público para atender las necesidades del país, y la realización de la actividad económica que en principio es del Estado lo que motivo que se importara la descentralización administrativa bajo el esquema del establecimiento público creándose instituciones, no sin cierta carga de desorden constitucional.

Estimamos que a partir de estas reformas al artículo 73 y adición de la fracción XXXI al artículo 123, se reconoce constitucionalmente la competencia de las autoridades federales en asuntos relativos a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, reconociendo la descentralización administrativa y el régimen laboral aplicable a estos entes acorde a las bases del artículo 123.

#### 2.4 Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 31 de diciembre de 1947.

Esta forma de organización administrativa se concreta como respuesta a las necesidades de orden técnico, financiero y funcional lo que permitió con las reformas Constitucionales anteriores, la posibilidad de expedir la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de diciembre de 1947, p.20.

Surge en el año de 1947, bajo la presidencia del Lic. Miguel Aleman, siendo el primer ordenamiento legal que los regula.

Sin embargo es preciso mencionar que paralelamente estaba en vigor la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, estos últimos como parte integrante del Poder Ejecutivo conforme al espíritu de la Constitución de 1917.

La Ley para el control de Organismos Descentralizados, no hace distinción alguna referente a la relación de trabajo, acorde a las bases constitucionales del artículo 123, ordenamiento que nos permite dilucidar que no forman parte del Estado, pero si están sujetos a vigilancia y control en razón de que su función es primordial y porque constituye un fin de este último, como lo apreciamos en sus dos primeros artículos que a la letra dicen lo siguiente;

"Artículo 1º.- Quedan sujetos a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales."

"Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a).- Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital de aportación de bienes, concesiones o derecho o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b).- Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recurso destinados a fines de asistencia social.<sup>47</sup>

Es en esta ley donde se establece el objeto de estos entes como de servicio público y si bien a nuestro juicio el marco jurídico hasta aquí analizado permite discutir la constitucionalidad en su creación por el Congreso de la Unión, estimamos absolutamente al margen de la Carta Magna su creación a cargo del Ejecutivo Federal.

Sin menoscabo de lo anterior esta Ley nos permite concebir una organización administrativa con el carácter de persona moral y especializada para atender determinadas actividades de interés general, bajo principios de eficacia y como persona auxiliar del Estado, con el objeto de alejarla de los vínculos de jerarquía pero no de control.

Por otro lado en el año de 1958 se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado<sup>48</sup> que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, en donde ya únicamente se contemplan tres Departamentos Administrativos; el de Turismo, el de Asuntos Agrarios y Colonización y el Departamento del Distrito Federal, los dos primeros con el devenir del tiempo se convirtieron en Secretarías de Estado, siendo el último ejemplar de esta Institución inexistente hoy en día, el Departamento del Distrito Federal, contemplado ahora Gobierno del Distrito Federal.

Esta Ley únicamente contempla a los Subróganos del Poder Ejecutivo

---

<sup>47</sup> Loc. Cit.

<sup>48</sup> Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación. México. 24 de diciembre de 1958.p.1.

consistentes en quince Secretarías de Estado y tres Departamentos Administrativos todos ubicados en el ámbito de la centralización administrativa.

Consecuentemente este ordenamiento solo se refiere a la relación de trabajo entre los trabajadores al servicio del Estado sin contemplar a los organismos descentralizados por ser sujetos diversos, regulados por la Ley de Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 vigente en ese entonces que no hace distinción alguna en cuanto al régimen laboral aplicable a dichos organismos, conforme al artículo 123.A mayor abundamiento la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en comento en su artículo primero dispone;

“Artículo 1º. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, del Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación,  
Secretaría de Relaciones Exteriores,  
Secretaría de la Defensa Nacional,  
Secretaría de Marina,  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público,  
Secretaría del Patrimonio Nacional,  
Secretaría de Industria y Comercio,  
Secretaría de Agricultura y Ganadería,  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes,  
Secretaría de Obras Públicas,  
Secretaría de Recurso Hidráulicos,  
Secretaría de Educación Pública,  
Secretaría de Salubridad y Asistencia,  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social,  
Secretaría de la Presidencia,

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización,  
Departamento de Turismo,  
Departamento del Distrito Federal.

Asimismo en el artículo segundo establece;

"Artículo 2º.- a la Secretaría de Gobernación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

...XII. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo...

...XIV. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal de Arbitraje de los trabajadores al Servicio del Estado"...

Respecto a la obligatoriedad en la observancia de las disposiciones contenidas artículo 123, que rigen a los organismos descentralizados, esta Ley se pronuncia de la siguiente manera:

"Artículo 15.- a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativos de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;..."<sup>49</sup>

2.5 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 28 de diciembre de 1963.

En este año, se adicionó el Apartado "B" al artículo 123 de la Constitución General de la República<sup>50</sup> integrado por XIV fracciones, en

---

<sup>49</sup> Ibidem.p.p.2 y 9.

consecuencia el texto original con sus XXX fracciones y la adición de la XXXI del 18 de noviembre de 1942, que tutela los casos en que por excepción la aplicación de las leyes laborales corresponden a las autoridades federales, pasaron a formar parte del Apartado "A", que regía por igual las relaciones de trabajo entre obreros, jornaleros, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

Es cuando desde nuestro particular punto de vista, se eleva a rango Constitucional la división de los trabajadores al servicio del Estado, a quienes primero se les excluyó de los beneficios de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y después se les consideró en los Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941, al margen de la Constitución, en donde en lugar de utilizar la voz contrato de trabajo figura jurídica para la prestación del servicio, que implica una subordinación y remuneración, se utilizan términos administrativos como lo es el del nombramiento.

Sin embargo consideramos que al reglamentarse en el artículo 123 consecuentemente constituye este una relación de carácter laboral sin que se pudiera dar cabida a otro tipo de reglamentación que no sea de carácter social, sin importar el acto o causa que le dio origen, independientemente de la función pública del Estado, toda vez que el texto original contempla un tratamiento uniforme para toda actividad laboral independientemente de la naturaleza del patrón.

En este Decreto se establecieron las bases para expedir la Ley que regularía las relaciones de trabajo en los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios Federales y su trabajadores, además en el Apartado "B" en la fracción XIV, también se hizo la distinción de los cargos que

---

<sup>50</sup> DECRETO que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República. Diario Oficial de la Federación. México. 5 de diciembre de 1960 p.1.

la Ley determinará sean considerados de confianza, en donde además se ordenó en el segundo artículo transitorio<sup>51</sup> que en tanto se expida la respectiva Ley Reglamentaria, continuaría en vigor el Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Cabe aclarar que ninguna de las fracciones de la adición contempla a los organismos descentralizados al no ser parte del Estado.

Después de tres años de la adición en comento, en diciembre de 1963, se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución,<sup>52</sup> en donde nuevamente los integrantes del Congreso de la Unión al margen de las bases Constitucionales en materia laboral y de misma adición al artículo 123, ahora extienden su ámbito de aplicación a las entidades descentralizadas, al disponer:

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

---

<sup>51</sup> Ibidem .p.3

<sup>52</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de diciembre de 1963. p.4.

Es claro que la adición constituye un régimen de excepción que únicamente rige las relaciones laborales entre el Estado, el Distrito Federal y sus trabajadores, no aplicable a estos organismos, ya que conforme a la teoría fue la descentralización por servicio el modelo que se adoptó en México, por lo que consecuentemente todos realizan esta función.

Por otro lado resulta paradójico que en enero de 1966, se haya expedido otra Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que en los artículos primero y segundo<sup>53</sup> confirma que constituyen una persona moral distinta del Estado.

En este ordenamiento se concretiza el control y vigilancia por parte del Ejecutivo Federal y más aún cuando el 31 de diciembre de 1970, siendo Presidente, el Lic. Luis Echeverría Álvarez, se expidió otra Ley con el mismo nombre, en donde se reitera su personalidad, patrimonio propio y se sobreentiende su atribución técnica especializada para la adecuada prestación del servicio, (objeto contemplado en la Ley de 1947 en su artículo segundo) y la prestación de un servicio público y si bien se inserta el término o social ni la Ley de 1947 ni las ulteriores leyes aclaran el concepto.

En este sentido la doctrina establece como característica general de estos entes la de servicio, en donde pueden darse otras adicionales, sin que por ello dejen de ser descentralizados.<sup>54</sup>

Sin embargo paralelamente en estos tres ordenamientos se rompe con la teoría de la descentralización al facultar al Ejecutivo para crearlos a través de Decreto. Cabe mencionar que según lo descrito por el maestro Tena Ramírez la mayoría de las iniciativas en nuestro país corresponden al Presidente de la

---

<sup>53</sup> Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial de la Federación. México. 4 de enero de 1966. p.9.

<sup>54</sup> Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob. Cit. p 421



República y se aprueban por el Congreso sin otra modificación que las aceptadas previamente por los órganos del Ejecutivo, consecuentemente la mayor parte de nuestra legislación a sido obra presidencial.<sup>55</sup>

Tanto el titular como casi todos los miembros del Congreso en ese entonces pertenecían al mismo partido, (Partido Revolucionario Institucional) lo que les permitía tener mayoría absoluta tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores subordinando su mandato a las ordenes del Ejecutivo en turno en donde la presencia de representantes de otros partidos era marginal.

## 2.6 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29 de diciembre de 1976.

En diciembre <sup>56</sup> se expide esta Ley, que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, que como recordaremos en su artículo primero determina las dependencias que integran el Poder Ejecutivo; Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de 1917 , que únicamente contemplaba esta forma de organización administrativa con el carácter de centralizada.

En esta ley inconstitucional que según nos dice el maestro Gutiérrez y González, correspondió a un proyecto del presidente, Lic. José López Portillo, al que se plegaron los integrantes del Congreso, <sup>57</sup> en el artículo primero se establecieron las bases de organización de la Administración Pública Federal, insertando en esta última a los organismos descentralizados como se desprende de lo siguiente;

---

<sup>55</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit.p.p.241 y 267.

<sup>56</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México. 29 de diciembre de 1976. p.p.1 y 15.

<sup>57</sup> Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Ob. Cit.p.p.428 y 429.

“Artículo 45.- Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposiciones del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Es menester precisar que en la Carta magna tampoco estaba previsto el sector paraestatal, sin embargo en la propia Ley, se reitera que constituyen personas morales diversas del Estado, auxiliares en la consecución de los fines de este último, bajo el término de entidades cuyo significado gramaticalmente los diccionarios definen como una sociedad o corporación permanente, en cuanto no este representada por una persona o delegación, cuyo concepto vale tanto como decir ente, que significa el que es o existe, con existencia individual, palabra que tradicionalmente se ha entendido como persona jurídica colectiva de derecho público.<sup>58</sup>

A mayor abundamiento la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, de 1970 estuvo vigente antes y después de la expedición de la Ley Orgánica.

---

<sup>58</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO Miguel, Ob. Cit.p.p. 170 y 171

## CAPITULO TERCERO

### MARCO JURÍDICO

#### 3.1 Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consideramos pertinente hacer referencia en este capítulo a algunos ordenamientos jurídicos cuya naturaleza es de carácter administrativo, ya que al amparo de éstos, se afectan hoy en día drásticamente los derechos laborales de los trabajadores del Estado y específicamente de los organismos descentralizados.

En abril de 1981 se publica el Decreto de reformas al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>59</sup>, que establece:

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

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Como vemos con esta reforma a la Carta Fundamental se crea una nueva organización administrativa diversa a la establecida en la Constitución de 1917, que únicamente contempla a Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, como subórganos del Poder Ejecutivo y subordinados a su titular a los cuales ubica con el carácter de centralizado en la realización de los

---

<sup>59</sup> Diario Oficial de la Federación. México. 21 de abril de 1981.p.4.

negocios del orden administrativo de la Federación.

Por otro lado si bien es precisa en determinar al sector centralizado no lo es en lo que se refiere a las entidades paraestatales objeto de su reglamentación, cabe recordar que el organismo descentralizado no forma parte del Estado, consecuentemente tampoco de la Administración Pública Federal como se les ubica en la actualidad, ya que esta carece de personalidad jurídica lo que le permite unidad en su actuación, no así los organismos descentralizados que constituyen personas morales distintas del Estado.

Sin embargo este es el fundamento Constitucional, que hoy en día se toma como válido para ubicar a estos entes en la Administración Pública Paraestatal, incluso de aquellos existentes antes de la reforma y a los que posteriormente se crearon, a quienes se sujeta a la Ley reglamentaria del artículo 90 expedida por el Congreso casi cinco años después, de la reforma a la Carta Magna, lo cual es incomprensible atendiendo a que esta ordena que en la Ley se definirían las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación.

Por lo tanto los organismos descentralizados existentes no estaban contemplados en esta forma de organización, que además como lo hemos corroborado anteriormente estaban regidos en una Ley secundaria, si bien no prevista en la Constitución, denominada "Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", del 31 de diciembre de 1970 y sus antecesoras de 1947 y de 1966, ordenamiento que continuo en vigor hasta el 14 de mayo de 1986, lo cual pone a discusión su existencia.

Es preciso mencionar que con antelación a la reforma del artículo 90 de la Carta Fundamental y estando vigente la anterior Ley que regia a los

descentralizados, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, también con el carácter de Ley secundaria que en su artículo primero dispone:

“Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Asimismo dispone en el Título Tercero, denominado de la Administración Pública Paraestatal lo siguiente:

Artículo 45.- Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.<sup>60</sup>

En el artículo 50 faculta al Presidente de la República para determinar agrupamientos de las entidades paraestatales para que sus relaciones con el Ejecutivo se realicen a través de la Secretaría Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector que

---

<sup>60</sup> Diario Oficial de la Federación. México. 29 de diciembre de 1976. p.p. 1 y 14.

corresponda.<sup>61</sup>

Con fundamento en esta Ley en enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.<sup>62</sup>

En este ordenamiento se establece en los considerandos, que para el incremento en la productividad de las entidades paraestatales y para un equilibrio en el control y la coordinación a cargo del Ejecutivo se hace necesario encomendar a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, cuyas funciones se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la conducción de las relaciones de estos entes con el Ejecutivo.

Específicamente en el artículo tercero, precisa que el cumplimiento de las obligaciones que a las entidades de la administración paraestatal impone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y este Acuerdo, no implica la modificación de su personalidad jurídica o del patrimonio de las mismas, ni afecta las relaciones con sus trabajadores o terceros.

Este Acuerdo sectorizó inconstitucionalmente a los descentralizados el cual se fundamenta específicamente en el artículo 89 fracción primera de la Ley Suprema, que determina la facultad del Presidente de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso proveyendo administrativamente a su observancia, 50 y 51 de la Ley Orgánica en cuestión, el que para su validez fue firmado por todos y cada uno de los Secretarios de Estado y los jefes de los dos únicos Departamentos existentes hasta entonces, el de Pesca y del Distrito

---

<sup>61</sup> Cfr. *Ibidem* p. 15.

<sup>62</sup> Diario Oficial de la Federación. México. 17 de enero de 1977. p.p. 2. 15.

Federal.

En cuanto al control y vigilancia de los organismos descentralizados la Ley originalmente dispuso :

“Artículo 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados...”

Cabe hacer énfasis que el control y vigilancia de estos entes estaba previsto paralelamente en la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970, que establece:

“Artículo 5º.- la Secretaría del Patrimonio Nacional controlará y vigilará la operación de los organismos y empresas a que alude este capítulo, por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación; verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...”

Ordenamiento que no se abrogó hasta el 14 de mayo de 1986, cuando se publicó la Ley denominada Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior nos permite reconocer que el texto Constitucional se plegó a una

Ley secundaria expedida con anterioridad a la reforma del artículo 90, atendiendo a la voluntad presidencial del entonces Lic. José López Portillo, que además faculta al Ejecutivo para crear a estos entes, cabe recordar además que esta Ley Orgánica de la Administración Pública abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, por lo tanto su ámbito de validez únicamente le permitía reglamentar a estos subrórganos.

Estimamos que si bien en términos de la Carta Magna específicamente en el artículo 71, el derecho para iniciar leyes o decretos faculta al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, en el Título Séptimo de las Prevenciones Generales en el artículo 124 es determinante al establecer, que los funcionarios federales sólo podrán hacer lo que expresamente confiere la Constitución.

Adicionalmente el 31 de diciembre de 1976, en el mismo periodo presidencial, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, que actualmente, establece:

“Artículo 1º.-El presupuesto , la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.”

“Artículo 2º.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

VI. Los organismos descentralizados”.



Por otro lado por reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el año de 1986, esta define a los organismos descentralizado como:<sup>63</sup>

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

Asimismo en este mismo decreto de reformas ubica la sectorización a efecto de regular la intervención del Titular del Ejecutivo en su operación, a través de los artículos 48 y 49, que ordenan:

"Artículo 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que conforme a las leyes corresponde al Ejecutivo Federal, en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que esta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

"artículo 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

---

<sup>63</sup> Diario Oficial de la Federación. México. 14 de mayo de 1986.p.2.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades".

Posteriormente por reformas a la Ley de merito, publicadas el día 21 de febrero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación se sujeta a las entidades paraestatales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación conforme a lo siguiente:

"Artículo 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevará a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector".

Con esta reforma se extingue la Secretaría de Programación y Presupuesto contemplada en reforma de 14 de mayo de 1986.

En mayo de 1996 nuevamente la Ley Orgánica sufrió modificaciones referente a los Subrórganos que componen la Administración Pública centralizada<sup>64</sup> en la que se introduce la figura de la Consejería Jurídica para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 1º.- La presente ley establece las bases de organización pública federal, centralizada y paraestatal.

---

<sup>64</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. México. 15 de mayo de 1996. p. 2,3.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Centralizada".

En el artículo segundo precisa que las atribuciones de estas dependencias se ubican en el despacho de los negocios que competen al Poder Ejecutivo de la Unión.

Actualmente si bien ya no existen los Departamentos Administrativos esta Ley contempla a este suborgano conforme al espíritu del constituyente de 1917 y paralelamente introduce la de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, adecuaciones realizadas durante el periodo presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, a la que entre otras atribuciones que se le encomiendan en el artículo 43 figuran:

Brindar al Presidente el apoyo jurídico respecto a decretos, iniciativas de leyes a su cargo que se sometan al Poder Legislativo, sujetar a su opinión los tratados de índole internacional y revisión de proyectos, reglamentos, acuerdos, nombramientos y resoluciones que competan al Presidente de la República, coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe este último en congruencia con los criterios jurídicos de dependencias y entidades, las que deberán rendir la información que les sea requerida para el cumplimiento de sus funciones, opinar sobre el nombramiento y remoción de los titulares de las unidades jurídicas de estas y de actualización y simplificación del orden normativo.

El 30 de noviembre del año 2000,<sup>65</sup> último día de la gestión del Presidente de la República el Doctor Zedillo, se publica un Decreto de reformas

---

<sup>65</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. México. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 30 de noviembre 2000.

a diversos ordenamientos jurídicos entre ellas de la multicitada Ley Orgánica en donde en el artículo octavo se determina, que el Presidente de la República contará con unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que el Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Decreto que contempla la existencia de 18 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, las cuales son; de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo.

De lo anteriormente descrito consideramos que la Ley Orgánica carece del sustento constitucional para reglamentar a los organismos descentralizados atendiendo además a que con cada reforma a este ordenamiento se visualiza una auténtica relación jerárquica y de subordinación contraria a la esencia de autonomía de estos entes, sujetándolos a las directrices del Ejecutivo Federal a través de la Dependencia Coordinadora de sector, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público de Desarrollo y Control Administrativo y ahora de la Consejería Jurídica del Ejecutivo.

Por lo anterior consideramos que la nueva realidad política del país marcada por el mandato popular en las elecciones del 2 de julio de 2000, con el triunfo de la oposición obliga a hacer una revisión profunda de las leyes que incidan en primer término en el ámbito de atribuciones del Ejecutivo.

En que además su contenido de ser un símbolo trasciendan a su exacta

aplicación.

Máxime que consideramos muy preocupante la elección realizada por el Presidente de nuestro país Vicente Fox, de cuatro miembros del Consejo Directivo del organismo descentralizado Petróleos Mexicanos, en contravención de la Ley Orgánica de esta entidad que corresponde a un organismo creado con antelación a la reforma Constitucional al artículo 90 a favor de empresarios los señores Rogelio Rebolledo, Alfonso Romo Garza, Carlos Slim y Lorenzo Zambrano.

Toda vez que esta dispone la presencia de seis representantes de estado nombrados por el Presidente de la República y cinco del Sindicato de Trabajadores y a decir del maestro en Derecho Constitucional Doctor, Ignacio Burgoa, constituye violación al artículo 27 de la Carta Fundamental<sup>66</sup> que establece en el sexto párrafo que entrándose de petróleo, la Nación llevara a cabo su explotación en los términos de la Ley Reglamentaria respectiva, siendo precisamente el órgano de Gobierno donde se toman las decisiones cruciales tanto de inversión, volumen de producción, mercadeo, políticas de precios y ventas.

Sin que estimemos democrática que esta facultad recaiga exclusivamente a cargo del Ejecutivo, ya que estimamos que este organismo es propiedad de todos los mexicanos.

Por lo tanto consideramos que si bien esta empresa se debe adecuar para fines de competencia, la participación de estos consejeros seguramente augura la continuación de la política de privatización en este organismo iniciada en 1986 al reducir la petroquímica básica bajo control estatal a 21 productos,

---

<sup>66</sup> Cfr. CORDOBA, Mayela. "Reclama Fox a PEMEX una visión empresarial." Periódico REFORMA. México. 14 de febrero de 2001. pag. 1.

así la paraestatal seguirá siendo propiedad de las instalaciones y sus productos reclasificados como secundarios podrán ser privatizados lo cual irremediamente repercute en los derechos de los trabajadores, en aras de una aparente productividad.

3.1.1. Ley Reglamentaria del artículo 90 Constitucional, Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En mayo de 1986 se expide la Ley Federal de Entidades Paraestatales<sup>67</sup> expresamente en su artículo segundo transitorio, abroga la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 31 de diciembre de 1970, la que en su artículo primero dispone:

“Artículo 1º.- la presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, solo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.”

Esta Ley no contempla las bases de creación de las entidades paraestatales, que determina el artículo 90 de la Ley Suprema, sino por el contrario en su artículo segundo dice:

---

<sup>67</sup> Diario Oficial de la Federación. México. 14 de mayo de 1986.p. 4

"Artículo 2º.- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

Con lo cual se confirma la sujeción a la Ley Orgánica de mérito como si tuviera el rango de Carta Fundamental, siendo que además abroga la Ley de Organismos Descentralizados citada, consecuentemente la Ley Federal de Entidades Paraestatales es inconstitucional amén de que tampoco constituye una ley autónoma reguladora de estos entes.

Además el contenido de este ordenamiento es complejo ya que contempla a algunos entes con diversas actividades sea la prestación del servicio público, la gestión de una actividad económica o de fomento, las que sujeta a su imperio y por otro lado exime a otras de su aplicación, como son las Instituciones de Crédito determinando la aplicación de su legislación específica.

Así encontramos lo siguiente:

"Artículo 4º.- El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte de las sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen."

"Artículo 5º.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el instituto de las Mujeres y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes

específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

Aquellas entidades que además de órgano de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a sus órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos."

En este mismo sentido referente a organismos descentralizados establece:

"Artículo 14.- 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."

Es patente que bajo la descentralización administrativa se emplean disímboles actividades en una misma legislación en la que se homologa tanto a Petróleos Mexicanos, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología el Hospital infantil de México Federico Gómez, todos con diferentes objetivos lo cual necesariamente redundará en una inadecuada regulación.

Asimismo en contravención de la Carta Magna faculta al Ejecutivo para



crear estos entes a través de Decreto.

"Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos:

...III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;

...IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo..."

De lo anterior consideramos que además de que las bases para su creación no pueden constreñirse a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a que remite este artículo en la fracción tercera mucho menos corresponde tanto al Congreso de la Unión como al Ejecutivo Federal determinar a su arbitrio el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo en estos organismos.

Con lo cual resulta que de una disposición que además de no adecuarse al contenido del artículo 90 de la Constitución de nuestro país, pretende regir e intervenir en el ámbito laboral de estos entes en contravención del espíritu de la Constitución de 1917 y de las bases constitucionales del artículo 123, que regulan toda relación de trabajo indistintamente de quien sea el patrón, persona moral, física, estado u organismo descentralizado y que de manera ilegítima, se consignaron en el apartado A , a partir de la reforma Constitucional de fecha 5 de diciembre de 1960, que creo el Apartado B.

Desde entonces se limita el alcance de las Bases, al excluir las relaciones de trabajo en el Estado y Gobierno del Distrito Federal, las que se sujetan conforme a lo dispuesto por el Apartado B, que se refiere a los Poderes de la Unión; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos de la persona moral Estado.

De lo anterior estimamos que los integrantes del Congreso de la Unión se arrogaron otra vez, facultades en contravención del artículo 124 de nuestra carta fundamenta que establece que los funcionarios federales solo estarán facultados a hacer lo que expresamente establece la Constitución.

Por otro lado esta Ley Federal de Entidades Paraestatales regula la administración de los organismos descentralizados, la cual circunscribe en el Artículo 17, al Órgano de Gobierno y al Director General, en especial en el el artículo 58 establece:

“Artículo 58.- los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

- I. establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;
- II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del órgano de gobierno respectivo;...”

Evidentemente las prestaciones y salarios de los trabajadores de estos entes se contemplan en el órgano de gobierno lo cual estimamos no representa obstáculo alguno para que se sujeten al contrato de trabajo y condiciones laborales que se encuentran contenidas en los estatutos de trabajo. Lo anterior concuerda con lo dispuesto en el artículo once de la Ley

en comento que establece que las entidades paraestatales<sup>68</sup> contarán con autonomía de gestión, para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas de sus programas, en concordancia con el artículo 52, que ordena que la entidad manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

Sin embargo la conformación del órgano de gobierno plasmado en los artículos 16 y 17 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales,<sup>69</sup> como instancia de decisión sobre los asuntos estratégicos en el funcionamiento de estos entes, nos da una lectura diferente que refuerza la sujeción en estos organismos al Ejecutivo, los que consignan:

“Artículo 16.- El órgano de gobierno será presidido conforme a los siguientes criterios:

- I. en las entidades consideradas como estratégicas y en las prioritarias que determine el Ejecutivo Federal el titular de la coordinadora deberá presidir el órgano de gobierno.
- II. En las demás entidades prioritarias, no contempladas en la fracción anterior, el titular de la coordinadora de sector designará al servidor público que presidirá el órgano de gobierno, cuyo nivel no será inferior al de director general o su equivalente.”

“Artículo 17.-Serán miembros del órgano de gobierno:

- I. El presidente del mismo;
- II. Los representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto;

---

<sup>68</sup> Cfr. *Ibidem* p.p.5 y 9.

<sup>69</sup> Diario Oficial de la Federación. 26 de enero de 1990.

- III. Los representantes de las dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se realice con el objeto de la entidad ,y
- IV. También podrán fungir como miembros del órgano de gobierno , representantes de los sectores privado o social que por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios, objeto de la entidad, puedan contribuir al logro de los objetivos de la misma. En tales casos, éstos constituirán una minoría significativa en el seno del órgano de gobierno.  
Los mencionados integrantes del órgano de gobierno acreditarán ante el mismo a sus respectivos suplentes, los que fingirán como miembros en la ausencia de aquellos...”

Ordenamiento que además de regular la organización, función y control de las Entidades Paraestatales en su artículo primero tutela además su constitución y extinción, contraria a la jerarquía de las normas, pues como norma secundaria no puede ir mas allá de lo que dispone la Ley que reglamenta la que a su vez esta sujeta a la Carta Fundamental.

A mayor abundamiento, el artículo 89 fracción primera Constitucional solo faculta al Presidente de la República a expedir los reglamentos que las leyes requieran para su mejor aplicación a los gobernados.

Es de llamar la atención que según informes de la revista “El Mercado de Valores” del mes de agosto de 1995.<sup>70</sup> en el periodo que abarca de 1989 a1994, se implementó la desincorporación de diversas entidades paraestatales por cuyas transacciones se obtuvieron ingresos cuantiosos los cuales se

---

<sup>70</sup> Cfr. “Desincorporación de Entidades Paraestatales, 1994-2000”. Revista El Mercado de Valores. México. año. LV. Numero 8 agosto de 1995. México. Año LV. Agosto. 1995. p. 18.

canalizaron para amortiguar la deuda pública, sin que sus efectos repercutieran en un funcionamiento mejor de las empresas.

Por otro lado si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28 párrafo cuarto determina explícitamente las áreas estratégicas como son; correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo, demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear, y actividades que expresamente señale el Congreso de la Unión, en los artículos 25 y 26 no se determina cuales componen las prioritarias por estar sujetas a la demanda político económica.

Lo anterior consideramos se deja al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas de acción del Poder Ejecutivo, sin embargo en las normas no se establecen los mecanismos que permitan la participación de los diversos sectores en este proceso y según se desprende, este ordenamiento se limita a lo que determine el Ejecutivo Federal.

Luego entonces consideramos que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no consigna las bases para la creación de las entidades paraestatales, por lo tanto solo tendría validez si se ajustara a estas reglas y se aplicará únicamente a las creadas con posterioridad a su expedición, sin que además incida en el régimen laboral en especial de los organismos descentralizados.

Sin embargo amén de no plegarse al contenido de la reforma constitucional, la que además se sujeta al contenido de una Ley secundaria, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consecuentemente no es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no emanar de esta, donde se evidencia además su sujeción al Ejecutivo Federal, por lo tanto resulta un ordenamiento inconstitucional cuyo

contenido consideramos que además de contradictorio contraviene el principio de autonomía del que deben gozar estos organismos al no ser parte del Estado.

### 3.2. Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos.

A partir de 1976 la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal,<sup>71</sup> estatuyo en su artículo segundo que "el gasto público" comprende; las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y pago de pasivo o deuda pública que realizan las entidades paraestatales.

Con lo asentado se asimiló y sumó al presupuesto de la administración central el de la paraestatal y en el al de las denominadas empresas públicas, siendo que la lógica del gobierno y las empresas es diferente, amén de que este ordenamiento es anterior a la reforma del artículo 90 de la Carta Suprema y constituye el presupuesto que el Estado requiere para la prestación de servicios.

Por otro lado la Ley Federal de Entidades Paraestatales, contempla en su artículo 58 fracción segunda, la atribución del órgano de gobierno de las entidades, para aprobar sus presupuestos y paralelamente en el artículo 51 establece que en su formulación se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la que defina la coordinadora de sector, debiendo según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentar los proyectos de acuerdo con las normas que el Ejecutivo federal establezca a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto que ya no existe, lo que en la practica compete a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

<sup>71</sup> Diario Oficial de la Federación. México. 31 de diciembre de 1976 p. 30.

ESTA TESIS NO SALI  
DE LA BIBLIOTECA

Es claro que la Legislación en su conjunto impide asegurar su autonomía de gestión, toda vez que en principio la integración del Consejo Directivo refleja la representación colegiada de altos funcionarios de la administración centralizada como si fueran autoridad central, empezando por el Presidente del mismo que corresponde en las entidades estratégicas al coordinador de sector y en las prioritarias, al que este designe (artículo 16 del Reglamento de las Entidades Paraestatales).

También al participar representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y otros funcionarios del sector central y entidades, la experiencia nos dice que no actúan en forma independiente debido a sus vínculos de jerarquía hacia el Ejecutivo Federal, baste recordar que los altos funcionarios de la llamada Administración Pública Federal, en casi su totalidad pertenecían hasta hace unos meses a la misma clase política que represento al Presidente de la República, emanada del Partido Revolucionario Institucional cuyos miembros por mas de siete décadas se sucedían en sus funciones de dirección indistintamente entre los tres poderes y entes paraestatales.

El fundamento Constitucional para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, esta contenido en el artículo 74 fracción cuarta que ordena:

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados;  
IV.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a mas tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando

inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos...”

Aun cuando el Presupuesto comprende un todo como son egresos e ingresos, nuestro Derecho Positivo lo considera como dos actos legislativos separados, esto ha generado que se perciban como de distinta naturaleza ya que mientras el Presupuesto de Egresos se somete únicamente a la Cámara de Diputados, el de Ingresos es facultad del Congreso en su conjunto, de conformidad con el artículo 73 fracción, séptima siendo la cámara de diputados la de origen en términos del segundo párrafo de la fracción cuarta del artículo 74 de la Carta Fundamental.

Lo descrito da lugar a que la aprobación del presupuesto de Egresos se considere un acto legislativo en su aspecto formal vinculado y subordinado a la legislación preexistente, por lo tanto esto hace que se perciba a la Cámara de Diputados carente de facultades para modificar, enmendar o rechazar el Presupuesto, por considerarlo un acto de carácter administrativo o sea particular y concreto, que solo reviste una función de control político.

Sin embargo desde nuestra particular apreciación estimamos que se trata de un acto legislativo porque más allá de estar vinculado y subordinado en la legislación existente es una ley que afecta la esfera jurídica de los órganos del Estado y constituye la concretización del rumbo político, económico que propone el Ejecutivo Federal para llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo, el cual evidentemente reviste la forma de motivos jurídicos y no tendría sentido someterlo a la Cámara sino tuviera la facultad de realizar observaciones y enmiendas.

A nuestro parecer esta y las anteriores Leyes, sean la Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales, de



Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley de Planeación se han utilizado para afectar los derechos de los trabajadores del Estado y en especial de los Organismos Descentralizados, que como hemos señalado no forman parte de los órganos del Estado, mas allá del ámbito laboral.

Como ejemplo de lo asentado el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 1999,<sup>72</sup> en su artículo 44 establece;

“Artículo 44.- Las dependencias y entidades al realizar los pagos por concepto de remuneraciones, prestaciones laborales, aportaciones de seguridad social y demás erogaciones relacionadas con servicios personales, deberán:

- I. Apegarse estrictamente a los criterios de la política de servicios personales que establece el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría;
- II. Cubrirse en los términos autorizados por la Secretaría y, por acuerdo del órgano de gobierno, en el caso de las entidades;
- III. Abstenerse de contraer obligaciones en materia de servicios personales que impliquen compromisos en subsecuentes ejercicios fiscales, sin la autorización de la Secretaría;...”

A su vez el presupuesto correspondiente para el ejercicio fiscal 2001 en el artículo 41<sup>73</sup> transcribe prácticamente lo anterior salvo la fracción primera en que ordena que la política de servicios personales se apega a los criterios del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría y en la fracción tercera se adiciona a la autorización de Hacienda la del Órgano de Gobierno entratándose de contraer obligaciones de servicios personales para subsecuentes ejercicios.

---

<sup>72</sup> Diario Oficial de la Federación. México. 31 de diciembre de 1998. p.31.

<sup>73</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de diciembre de 2000.

Lo anterior nos permite dilucidar que lejos de ser un trámite ante el órgano de gobierno la aprobación para el cumplimiento del pago de salarios en términos de la legislación laboral, se sujeta a las entidades entre ellas a los organismos descentralizados, a la determinación que de esto haga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además este subórgano del Poder Ejecutivo es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo aun cuando la Ley le otorga la competencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto, tomando en cuenta según la Ley de Planeación<sup>74</sup> en su artículo 14 fracción segunda, "las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los Estados y los planteamientos que formulen los grupos sociales interesados", consideramos que en especial lo último no se concretiza.

Esta Ley de Planeación además en su artículo 21 estatuye como plazo máximo para su publicación el de seis meses contados a partir de la toma de posesión del Presidente de la República, sin embargo auguramos que su contenido será ajeno a nuestra realidad nacional.

Es preciso mencionar que incluso se somete a la aprobación de esta dependencia las Condiciones Generales de Trabajo de entidades, entre ellas algunos organismos descentralizados lo que se refleja en la supresión de prestaciones de los trabajadores, tópico que ampliaremos en el siguiente capítulo.

Evidentemente esto surge por la implantación de un modelo económico que lejos de garantizar el bien común, se traduce entre otras cosas en que el Presupuesto de Egresos de la Federación constituya un instrumento de flexibilización de las normas laborales.

---

<sup>74</sup>Cfr. Diario Oficial de la Federación. México. 5 de enero de 1983.

Por otro lado referente a la descapitalización que enfrentan los organismos descentralizados han contribuido también otros factores como lo es que partir del 31 de diciembre de 1964,<sup>75</sup> fecha en que se publica la Ley de Ingresos de la Federación, se determino que estos organismos deberían concentrar sus fondos monetarios e ingresos en la Tesorería de la Federación.

Lo cual sostenemos impidió su crecimiento al no tenerlos disponibles en cuentas bancarias a su nombre y como es el caso de Petróleos Mexicanos que enfrenta problemas incluso de mantenimiento en sus instalaciones, ya que no se le destinan los recursos necesarios, lo que se traduce en otros organismos en la llamada desincorporación consistente en; disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación o transferencia a entidades federativas.

Para tal efecto se constituyo una Comisión Intersecretarial<sup>76</sup> de Desincorporación, cuya creación se publico el 7 de abril de 1995, a través de acuerdo expedido por el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 89 fracción primera Constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículos 21, 31, 34, 37 y 40 y Ley Federal de las Entidades Paraestatales en sus artículos 16, 32 y 39.

La cual según lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001, en el artículo 21, es competente para dictaminar las propuestas que se le formulen en términos del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con la opinión de la dependencia coordinadora de sector.

Esta Comisión la integran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los titulares de, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ya extinta

<sup>75</sup> Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Ob. Cit.p.p.430 y 431.

<sup>76</sup> Cfr. Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cuadragésima primera edición. Porrúa. México. 2001.p104.

seguramente en su lugar funge la de Economía, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, del Trabajo y Previsión Social y en cada caso, el titular de la entidad paraestatal en que se encuentre sectorizada y el subsecretario de egresos de la Secretaría de Hacienda.

### 3.3. Artículo 123 Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Carta Magna constituye norma jurídica aplicable en todo el territorio Nacional, en principio investida con el carácter supraestatal que presupone como origen la voluntad del pueblo, consecuentemente las normas laborales corresponden al ámbito federal, en este tenor el artículo 73 fracción X dispone:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I...

...X. para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;...”

A su vez el artículo 123 consigna;

“Artículo 123...

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

Si bien únicamente el órgano legislativo federal está facultado para crear Leyes del trabajo, su competencia está constreñida a lo dispuesto en este artículo y al anterior, en este sentido el contenido de las leyes expedidas por el Poder Legislativo no pueden contrariar el contenido de las normas

constitucionales, siendo estas bases, constitutivas de garantías sociales que conforman derechos humanos, cuya finalidad es atemperar la explotación del hombre y erradicar la enajenación del trabajo.

Consecuentemente su ámbito espacial de validez es general, emanada de principios materiales que determinan los beneficios mínimos del trabajador los cuales no podrán restringirse ni suspenderse conforme a lo dispuesto en el artículo primero de la Carta Fundamental que dispone lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

Este precepto no se refiere únicamente a derechos individuales sino a todas las garantías que otorga la Constitución.

El Apartado A del artículo 123 establece:

“Artículo 123..

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

Si bien en este apartado se establece el principio de aplicación general sobre todo contrato de trabajo, el artículo 123 consigna otro apartado que es el B, el cual rige las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, lo cual constituye un régimen de excepción no compatible con las bases constitucionales, que a partir de la reforma a este artículo de fecha 5 de diciembre de 1960, que adicione este

Apartado B quedaron constreñidas en el Apartado A.

A mayor abundamiento estimamos que el principio genérico exime de distinción alguna a los sujetos obligados, ya que la esencia de la norma es la de proteger a la clase trabajadora, sin hacer referencia a la calidad del patrón trátese de persona física, moral de ahí que la declaración se refiera indistintamente a patrón o empresa (fracciones XII, XVI y XXI a XXII).

Por otro lado en cuanto a la aplicación de las normas de trabajo la fracción XXXI del artículo 123 consigna:

"artículo.123...

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

a).- ramas industriales y servicios...

b).- Empresas:

1.- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal;..."

Por regla general corresponde a los estados la aplicación de las normas de trabajo sin embargo se establece un régimen de competencia de excepción de las autoridades federales en tratándose de asuntos, entre otros relativos a ramas industriales y de servicios.

Atendiendo al marco legal mencionado anteriormente sea el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que ubica a los llamados organismos descentralizados como parte integrante de la Administración Pública Federal, la regulación de estos

se entendería el aparatado de mérito.

Sin embargo aun cuando no coincidimos con este punto de vista en cuanto a que sea una Ley Secundaria la que determina esta forma de organización administrativa consideramos que si se ubican en la competencia de las autoridades federales por atender como organismos descentralizados asuntos relativos al servicio.

En este sentido la fracción XVIII reafirma la aplicación de este apartado en los organismos descentralizados al referirse al servicio público, sin menoscabo de que sostenemos que lo que realmente determina el ámbito de validez, es pura y llanamente la existencia de un contrato de trabajo independientemente de los sujetos de la relación laboral y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 fracción X de nuestra Carta Magna.

### 3.3.1. Ley Federal del Trabajo.

En el año de 1970<sup>77</sup>, se expide la Ley Federal del Trabajo que abroga la del 18 de agosto de 1931, que en su artículo primero determina lo siguiente:

“Artículo 1º.- La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado “A”, de la Constitución.”

De la lectura de este artículo resulta que por un lado determina la aplicación general de la Ley en todo el territorio nacional acorde a lo que ordena el artículo primero de la carta fundamental que dispone;

“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de

---

<sup>77</sup> Diario Oficial de la Federación. México. 1º de mayo de 1970.

las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

En este sentido el maestro Mario de la Cueva<sup>78</sup>, hace una reflexión que compartimos, de que el derecho del Trabajo derivado de su fuerza expansiva, consiste en la extensión a todas las relaciones laborales, independientemente de la situación de la persona que recibe la energía del trabajo y la finalidad a que la destina.

Lo cual consideramos no se refleja en lo que a continuación establece este mismo artículo, ya que si bien ordena su generalidad, por otro lado, limita su aplicación a las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123 Apartado A de la Carta Magna, derivado de la adición a este artículo Constitucional del Apartado B.

A partir de esto las bases Constitucionales del artículo 123, pasaron a formar parte del Apartado A, siendo que constituyen garantías sociales cuyo principio es el de igualdad, mismas que establecen que regirán el trabajo de obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

Sin embargo la Ley del Trabajo a partir de 1931, contempla la categoría de trabajador de confianza, con lo cual hace una distinción entre trabajadores en general y éstos que trasciende las Bases de la Ley Suprema, lo cual constituye una categoría de excepción cuyo fundamento estriba en la naturaleza así son:

---

<sup>78</sup> Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Décimoquinta edición. Porrúa. México. 1998. p.614.



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

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.”

El pensamiento del mismo maestro Mario de la Cueva, es mas explícito al señalar que el derecho mexicano rige las relaciones de trabajo que existen sobre todo el territorio nacional sean de mexicanos o extranjeros, independientemente del acto o causa que les dio origen ya que toda relación de trabajo subordinado que se cumpla dentro de los límites territoriales de la República, es derivada de la Declaración de Derechos Sociales, por lo que se extiende a todo prestador de servicios.

A este respecto la Ley de mérito, en su artículo 20, parte de que la relación de trabajo, consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le de origen. Por lo tanto se le aplica desde la citada Declaración de Derechos Sociales hasta los Contratos Colectivos.

El Diccionario Jurídico Mexicano<sup>79</sup> a su vez nos dice que es, “la denominación que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona, a otra mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral.”

En cuanto al trabajador la Ley lo define como:

---

<sup>79</sup>Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. octava edición. Porrúa. México.p.p.2769 y 2770.

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

Como vemos parte del principio de legalidad, sin distinción de obrero o empleado uniformando la terminología, respecto a la semántica de la palabra subordinación, entendemos que se refiere únicamente a seguir las normas e instrucciones vigentes en la empresa, como base para aplicar el Estatuto Laboral en cuanto a quien presta el servicio.

Asimismo la Ley define al patrón como:

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

De conformidad con la naturaleza en la relación de trabajo, la ley tiene como ámbito personal de aplicación a dos sujetos, el trabajador y el patrón en el plano individual, sumándose en lo colectivo al sindicato de trabajadores.

A su vez el Código Civil dice que las personas morales son:

"Artículo 25.- Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere, la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas, y
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan

fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley , y

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.”

Consideramos que en estas formas se integran las empresas en el concepto de patrón que le otorga la Ley, la que dispone:

“Artículo 16. Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios ...”

Por lo que se refiere a este concepto estimamos que se ha venido transformando, puesto que como dice el maestro de la Cueva<sup>80</sup> el derecho del trabajo fue impuesto por la clase trabajadora con una función de derecho colectivo, cuya premisa es colocar el valor del trabajo en el plano superior y cuya humanización representa el equilibrio de la justicia social entre las relaciones entre el trabajo y el capital.

En la opinión del especialista Jorge Barrera Graf<sup>81</sup> la empresa es la célula motor y director de la economía de nuestros días, no sólo del tipo capitalista sino de las economías comunistas y colectivistas e inclusive las de países en procesos de desarrollo.

Así las empresas se clasifican de diversas formas, que se pueden agrupar de acuerdo a su fin, como las que operan un servicio público, coadyuvan al desarrollo económico del país, regulan el mercado o las que

---

<sup>80</sup> Cfr. DE LA CUEVA Mario. Ob. Cit.p.p.167

<sup>81</sup> Cfr. BARRERA GRAF, Jorge. El Derecho Mercantil en la América Latina. UNAM México 1963. p.66.

fortalecen el federalismo mediante el mejoramiento de los niveles de vida e incremento del desarrollo económico de las entidades deprimidas.

En un criterio subjetivo respecto a quien aporta el capital se clasifican en; privadas, sociales, públicas o mixtas; en las que corresponde respectivamente, las primeras a particulares, ejidos, comunidades, uniones de ejidos, o comunidades, sociedades de producción rural, asociaciones rurales de interés colectivo o sindicatos, en el segundo caso, pública; cuando el Estado u otros entes de derecho público constituyen el patrimonio respectivo, en tanto que mixtas; cuando el capital lo aporta el sector público conjuntamente con el privado o social.

Por último en cuanto a la naturaleza jurídica conforme a su creación pueden ser, empresas de derecho privado; asociaciones civiles o sociedades civiles y mercantiles, de derecho social; las sociedades cooperativas y de producción rural y las empresas de derecho público; entre las que se encuentran los organismos descentralizados.

En términos del Reglamento de las Entidades Paraestatales, el artículo 31 dispone que las entidades pueden cumplir una función social sea la prestación de servicios públicos, la realización de actividades entre otras de promoción, de desarrollo, investigación, salud y educación o de empresas públicas, en virtud del tipo de bienes o servicios que producen con objetivos preponderadamente económicos, cuya eficiencia se mide en función de su rentabilidad financiera.

En forma genérica desde nuestro punto de vista la empresa es un ente cuyo objetivo es la producción, distribución, suministro o intercambio de bienes y servicios sin importar que tengan o no un propósito de lucro. Así por ejemplo el servicio público de educación es prestado tanto en la administración pública

centralizada, a través de la Secretaría de Educación Pública y sus órganos desconcentrados como el Instituto Politécnico Nacional y el organismo descentralizado Colegio de Bachilleres o la Sociedad Civil Centro de investigaciones Biológicas del Noroeste.

Por lo anterior nos queda claro que el régimen laboral aplicable en los organismos descentralizado es el del Apartado A, en base a la existencia de relaciones de trabajo y no en consideración del patrón.

### 3.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 se publicó el día 28 de diciembre de 1963.

En su artículo primero establece:

"Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Trigésima novena edición. Porrúa. México. 2000 p.19.

Este ordenamiento de carácter federal aplicable en todo el territorio, establece en principio como sujetos de su aplicación a las relaciones de trabajo en que el patrón sea el Estado y el Gobierno del Distrito Federal, hasta aquí se adecua a lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123, que regula la relación de trabajo en:

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

Sin embargo aun cuando el régimen laboral aplicable en los organismos descentralizados se encuentra regulado explícitamente en la fracción XXXI del Apartado A, la Ley en cuestión amplía su ámbito de aplicación a diversas instituciones y organismos descentralizados con funciones de servicio público, mas allá de lo dispuesto en la Carta Fundamental, lo cual a originado problemas jurídicos en cuanto a la Ley aplicable.

Esto último se refleja en que los conflictos se ventilen en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya competencia esta determinada en el Apartado A y no ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que conforme al artículo 124 de la denominada Ley Burocrática, es el competente para resolver las cuestiones contenciosas que surjan con motivo de los conflictos individuales y colectivos que se susciten respectivamente entre los titulares de las dependencia o entidad y sus trabajadores o entre las organizaciones al servicio del Estado y este.

Así como para resolver los conflictos sindicales e intersindicales y para llevar a cabo el registro de sindicatos y cancelación del mismo y efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo. Lo anterior con base en criterio jurisprudencial, porque evidentemente los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo o Gobierno del Distrito Federal, lo cual rebasa

la competencia constitucional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer únicamente las controversias en las dependencias, determinada en la fracción XII del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

Por otro lado el artículo primero de la ley en comento contempla aparte de los organismos a que explícitamente se refiere a otros organismos descentralizados similares a estos que tengan a su cargo función de servicios públicos, con lo cual se desprende la intención del legislador para que aquellos que se crearan en el futuro pudieran quedar comprendidos en este artículo y así quedar sujetos a este Estatuto.

Lo anterior se confirma con lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 15 fracción IX que dispone que para la creación de un organismo descentralizado se establecerá en la Ley o Decreto de creación, el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

En este tenor el artículo segundo de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, dice que la relación jurídico laboral se establece entre los titulares de las dependencias e instituciones descentralizadas enunciadas en el artículo primero y los trabajadores de base a su servicio.

De lo que precede se desprende que se también se aplica a los trabajadores de base de aquellos organismos en que se determine su aplicación.

Cabe señalar que si bien la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 hace la excepción de los trabajadores de confianza se entiende que se refiere a únicamente a los que laboren en el Estado o Gobierno del Distrito Federal con lo cual se les discrimina estableciendo que solo gozaran de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

Al respecto el artículo sexto de la ley Burocrática establece que quienes son trabajadores de base son los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello serán inamovibles, cual régimen de exclusión, que determina que serán de base los que no se mencionan en el artículo quinto que enuncia los puestos de confianza.

A mayor abundamiento a rango Constitucional el Apartado B en su fracción XII contempla la exclusión de otros trabajadores contraria a los principios del derecho social como son; los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, los que según se determina se regirán por sus propias leyes.

Por otro lado la fracción XIII bis establece además su regulación en las relaciones laborales en el Banco de Central y las entidades paraestatales que forman parte del Sistema Bancario Mexicano.

Lo descrito en este capítulo nos hace reflexionar en que es necesaria una revisión de nuestra legislación que permita que los principios de igualdad cristalicen en el ámbito del trabajo, en especial de los organismos descentralizados.



## CAPITULO CUARTO

### RÉGIMEN LABORAL APLICABLE

#### 4.1 Principio de Generalidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A manera de preámbulo nos referiremos al desarrollo el cual consideramos elemento inherente del Estado de Derecho, es así que mas allá de revestir condiciones económicas y financieras este contiene un marco político, con referencia al individuo, por lo tanto la participación de amplios sectores de la población; la vigencia de los derechos humanos y justicia social; democracia y estado de derecho; constituyen aspectos fundamentales para configurar el desarrollo.

De lo cual también depende la concretización de las normas laborales contenidas en la legislación interna, que permita al hombre como ente social llevar una vida decorosa basada en su propia determinación.

El desarrollo constituye el derecho de los pueblos a exigir a la comunidad internacional equidad en las condiciones de vida entre los países, a partir del marco de una nueva relación entre países industrializados y pobres, por lo tanto amén de la intervención de las ciencias políticas consideramos compete al ámbito de las ciencias jurídicas.

La importancia del Estado de derecho, incide en su relación entre el derecho y desarrollo económico como elemento esencial de reformas económicas y sociales; el estado de derecho y la democracia (libertad de prensa, información, sistema de partidos y régimen electoral democrático), en donde las Constituciones pasan a ser una realidad, que genera la identidad cultural, estabilidad económica que trasciende la dimensión del trabajo y del

capital abarcando el modelo económico, justicia social y consenso político como presupuesto de paz y seguridad.

El Estado de derecho como fundamento del orden político, permite dirimir conflictos de valores, intereses conforme a la Ley, donde existe paz interior esta se traduce en política hacia el exterior como mandato ético esencial.

Entonces implica que el Estado es en función del hombre, aporte del cristianismo y garantía de los derechos fundamentales, el hombre a imagen y semejanza de dios, fundamento que antepone la dignidad humana, como límite de poder.

Esto significa que la Ley esta en armonía con el desarrollo, consecuentemente el orden económico es acorde con el marco de condiciones culturales, sociales, económicas y políticas de un país.

Amén de la división de poderes en el Estado de derecho es fundamental el plano individual como elemento cultural enraizado en el pueblo a través de tradiciones e historia, con perspectiva de colectividad y de educación general.

Consideramos que lo anterior permite al hombre ejercer su libertad tomando como base las diversas aspiraciones ideológicas, intereses y desarrollo de vida, con un contenido humanitario como requisito de comunicación ética y jurídica en donde la justicia y el bien común, son los complementos de su libertad individual en un contexto social ya que solo a partir de los derechos de la colectividad se garantiza la libertad del individuo.

Toda vez que la existencia de una comunidad estriba en el sentido comunitario de sus miembros de ahí que el derecho tiene como objeto su sustento y permanencia en donde sus integrantes son responsables de sus

propios actos y actúan en el marco de la Ley y no de la fuerza reconociendo el derecho del prójimo como una conducta ética.

Por tal motivo, el ejercicio del poder político tiene como sustento Leyes Constitucionales que aseguren la libertad e igualdad esto último, estriba en que todos participen en las mismas condiciones fundamentales dentro de un marco de reconocimiento de derecho de todos y de una organización jurídica con justicia y seguridad como garantía de derechos humanos además con perspectivas futuras.

Si bien consideramos que las Constituciones deben cambiar para cumplir su función básica de ordenar las relaciones concretas de vida, sus principios elementales perduran siendo estos los que determinan el modo de ser o querer ser de un pueblo, por lo tanto lo políticamente deseable se mantiene dentro de los carriles del derecho y únicamente la carta fundamental podrá ser sujeta de reformas por la vía del procedimiento democrático cuando constituyan mejoramiento o superación de las relaciones humanas, pues su premisa es la de preservar los derechos como condición mínima de coexistencia y unidad del Estado.

Lo descrito abarca necesariamente la regulación de las relaciones entre trabajador y patrón y de estos con el estado.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la Asamblea nacional Francesa de 1789 dice "Toda sociedad en la que en la cual la garantía de los derechos no esta asegurada, indeterminada la separación de los poderes carece de Constitución"<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> THESING, Josef. Estado de Derecho y Democracia. Una compilación. Segunda edición. Grancharoff. J. A. Argentina. 1999.p. 33.

La Constitución mexicana de 1917, como resultado de la revolución iniciada en 1910, constituye Ley Suprema en el territorio nacional como mandato del pueblo, siendo esta la primera Constitución socio jurídica que consagra fundamentalmente las garantías sociales y función social de la propiedad. Así también contempla los principios republicano, federal, democrático y de reelección presidencial.

Por consiguiente se infiere la prohibición de introducir cualquier restricción, supresión o sustitución por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estado, atendiendo al principio de rigidez constitucional, órganos competentes para reformar la Constitución en términos del artículo 135 de la carta Fundamental, pues estas solo incumben, al pueblo como titular de la soberanía, principio plasmado en el artículo 39 de la carta magna que establece:

“Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Así como los artículo 40 y 41 que se refieren respectivamente, el primero al régimen republicano y federal como forma de gobierno y al principio de democracia representativa consecuente con el artículo 39; y el segundo que postula la soberanía del pueblo ejercida por medio de dos grupos de órganos diferentes, el nacional y estatal, que corresponden a los poderes federales y locales en sus respectivos ámbitos.

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una

Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”...

Por lo que hace a la primacía de la Ley, esta se consagra en el artículo 133 que dice;

“Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Evidentemente las leyes y tratados están sujetos a que no sean contrarias a la Constitución, cuya fuente original es la voluntad del pueblo, lo cual confirma su hegemonía según el proverbio “ Sobre la Constitución nada ni nadie”.

En concordancia con lo anterior, en el artículo 128 se fundamenta la obligación a todo funcionario público sin excepción a que antes de tomar posesión protesten guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Por lo que se refiere al Presidente de la República esta se contiene en el

artículo 87.

Consideramos que todos estos principios son los que determinan que las garantías y derechos establecidos en la Constitución no son susceptibles de alteración, principio que por su importancia esta plasmado en el artículo primero, que dice;

“Artículo 1º. En los Estados Unidos mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

En este sentido referente al derecho del trabajo consagrado en el artículo 123, es preciso remontarnos a la reforma del 31 de agosto de 1931, en donde se confirma el contenido de las bases constitucionales de generalidad del texto original al disponer;

“Artículo 123.- 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 todo contrato de trabajo”

Sin embargo el desorden constitucional innegable en la materia, que ahora vivimos estimamos empezó a gestarse con la expedición de la Ley Federal del Trabajo, ese mismo año de 1931, en la que se vulnera el principio de igualdad, contrario a las bases de la Ley Suprema al contemplar este ordenamiento la categoría de trabajador de confianza lo cual constituye una clara distinción, amén de excluir en su artículo segundo a los trabajadores al servicio del Estado, relación laboral que a partir de 1938 se regulo en el Estatuto de los trabajadores al servicio los Poderes de la Unión, división que

posteriormente el 5 de diciembre de 1960 se elevó a rango constitucional, al crearse el Apartado B del artículo 123.

A partir de entonces las bases constitucionales del artículo 123 constitutivas de garantías sociales, bajo la premisa de igualdad conforme al Pacto Fundamental pasaron a formar parte del Apartado denominado A.

En la actualidad el primer párrafo del artículo 123 adicionado por reforma de 19 de diciembre de 1978 contempla:

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

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

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:"... (adición Diario Oficial 5 de diciembre de 1960).

Esta garantía de generalidad no se aplica a los trabajadores denominados al servicio del Estado, a quienes se ubica en el Apartado B y en la que se hace la distinción, en la fracción XIV de cargo de confianza limitándolo a las medidas de protección al salario y a los beneficios de la seguridad social lo cual constituye diferenciación entre las demás fracciones que se refieren a los trabajadores en general.

\*Artículo 123...

B Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:... (última reforma al primer párrafo Diario oficial 8 de octubre de 1974).

XIV.- la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

La adición del Apartado B el 5 de diciembre de 1960, tenía la clara intención de que en la reglamentaria expedida tres años después en diciembre de 1963, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se excluyera a los trabajadores de confianza con base a los cargos ahí determinados, esto se plasmó en el artículo octavo denominándoles empleados.

Ley que originalmente no solo contempla las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y Territorios Federales, estos últimos inexistentes hoy en día y sus trabajadores, conforme a la reforma de 1960, sino que extendió su aplicación a los organismos descentralizados, que además no forman parte de los órganos del Estado, entes dotados de personalidad y patrimonio, cuyo régimen se encuentra tutelado además en la fracción XXXI del Apartado A que establece;

“Artículo 123...

A...

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

a).- Ramas industriales y de servicios...

b).- Empresas:

1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno federal.”...

Por ramas industriales y de servicios se tutelan entre otras la petroquímica y ferrocarrilera, cuando las dos aparecían contempladas en el



artículo 28 como funciones del Estado, en donde se entiende participan los sectores social y privado, siendo desincorporados los ferrocarriles de este artículo por reforma del 22 de marzo de 1995, que al igual que petróleos mexicanos, prestaba este servicio en calidad de organismo descentralizado.

Esto nos permite ver que el apartado B no tiene razón de ser, porque las normas del derecho social deben ser expansivas a todas las relaciones laborales, independientemente de la finalidad a que se destina la fuerza de trabajo, además porque la actividad de empresa como prestación de servicios en beneficio del pueblo no solo la realizan los organismos descentralizados como el Servicio Postal Mexicano sino también los desconcentrados y demás como el Instituto Politécnico Nacional o Colegio de Bachilleres.

Por lo tanto el inciso b) de la fracción XXXI del Apartado A, que se refiere a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, bien podríamos decir que esta determinación resulta officiosa que se plasme en el artículo 123 atendiendo, a la generalidad de las bases constitucionales sobre todo contrato de trabajo.

Pues además consideramos que los organismos descentralizados son empresas con patrimonio propio que constituyen organismos auxiliares del poder ejecutivo y según la doctrina sin vínculos de jerarquía, el cual se integra con aportaciones diversas y recursos financieros del pueblo de México a través del llamado Presupuesto de Egresos la Federación, para la consecución de los fines que en principio corresponden al Estado en aras del bienestar general, lo cual presupone que no están exentos de vigilancia.

Sin embargo la referencia al Apartado A fracción XXXI inciso b) subinciso 1, en el criterio jurisprudencial, estimamos constituye una herramienta que en principio beneficia a los trabajadores que laboran en los organismos

descentralizados aún cuando se basa en la diferenciación.

Por lo que respecta a la reforma al artículo 90 de la Carta Fundamental de 21 de abril de 1981, esta determina:

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

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Aquí se pone de manifiesto la creación de una nueva organización administrativa diversa al espíritu de la Constitución de 1917 que contemplaba únicamente a Secretarías y Departamentos Administrativos como subórganos del Poder Ejecutivo regulados en los artículos 90 y 92 los primeros para atender cuestiones político administrativas y los segundos para administrar los servicios públicos estos últimos inexistentes hoy en día.

Reforma que como vemos se refiere a la administración Pública Federal como centralizada y paraestatal sin determinar quienes componen la segunda lo cual deja al arbitrio de la Ley secundaria que se expida en donde se establezcan las bases generales para su creación.

A este respecto conforme a la teoría la denominada administración paraestatal no forma parte de la administración pública federal, postura que se corrobora de la lectura de este mismo artículo al establecer que los negocios

del orden administrativo de la federación estarán a cargo de las Secretarías y Departamentos Administrativos, conforme al espíritu del Constituyente, que únicamente contempla a estos subróganos sin que hasta la fecha además se haya además expedido Ley Orgánica alguna que determine las bases para su creación.

Sin embargo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordenamiento expedido el 29 de diciembre de 1976, dice establecer las bases de organización de la administración pública Federal como centralizada y paraestatal. Ley anterior a la reforma Constitucional expedida por el Presidente José López Portillo, vigente hoy en día a la que se sujeto la reforma constitucional y la Ley Reglamentaria del artículo 90 Ley Federal de Entidades Paraestatales expedida el 14 de mayo de 1986, que en su artículo segundo determino: son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Siendo que además la Ley Orgánica al abrogar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de septiembre de 1958, solo tendría como ámbito de validez el que los cauces constitucionales determinen esto es Secretarías y Departamentos Administrativos, la que en su artículo 45 determina quienes son los organismos descentralizados que dice, "gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio" principio que se hace nugatorio al ser esta Ley la que lo determina y que además autoriza al Ejecutivo Federal a crear estos entes evidentemente a través de decreto.

A mayor abundamiento recordemos que estaban regulados paralelamente por la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal del 31 de diciembre de 1970 y sus antecesoras de 1947 y 1966, la cual continuo vigente hasta mayo de 1986, siendo abrogada por la Ley Federal de Entidades

Paraestatales.

Es preciso insistir en que estos entes constituyen personas morales diferentes al Estado cuya creación obedece a la prestación de servicios, bajo criterios de eficacia y productividad, razón por la cual se les dota de los citados atributos de personalidad y patrimonio, que les permita autonomía de gestión pero sujeta a vigilancia de sus actos como auxiliares de Ejecutivo sin que por ello exista vínculo de jerarquía, al respecto mostramos la siguiente jurisprudencia;

**"RUBRO: COMPETENCIA FEDERAL. NO SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO.**

**TEXTO:** Si bien conforme a lo dispuesto por los artículos 90 constitucional, 1º. Y 3º. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados forman parte de la administración pública federal paraestatal, lo cierto es que en términos de lo establecido por los artículos 45 de esta ley, 11, 14, 17, 18, 60 y demás relativos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, constituyen entes creados por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias, la prestación de servicios públicos o sociales o la obtención y aplicación de recursos para la asistencia y seguridad sociales, que cuentan con su propia organización y administración y gozan de autonomía de gestión, aun cuando están sujetos a la supervisión y vigilancia del Ejecutivo Federal. Por tanto, los organismos descentralizados no pueden considerarse como la Federación, en la acepción que le da el artículo 104 fracción III, constitucional, es decir, como el ente jurídico denominado Estados Unidos Mexicanos. Asimismo tanto los bienes muebles como los inmuebles patrimonio de los organismos descentralizados, incluidas las aportaciones que reciben del Gobierno Federal, como no están incluidos en los artículos 1º. a 3º. de la Ley General de Bienes Nacionales, ni en ningún otro dispositivo legal, como de dominio público o de dominio privado de la Federación, no constituyen bienes nacionales; por el contrario, la fracción IV del artículo 3º. antes citado dispone que son bienes de dominio privado de la Federación los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación, por lo que mientras dichos bienes sean patrimonio de dichas entidades no son bienes nacionales, pues es necesario para ello que antes dejen de ser propiedad de las entidades con motivo de su extinción o liquidación. En consecuencia, por el solo hecho de que en el juicio sea parte un organismo descentralizado y se afecte o pueda afectarse su patrimonio, no se surte la competencia de los tribunales federales conforme a los artículos 104, fracción III, constitucional, 54 fracciones II y VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 7º. De la Ley General de Bienes Nacionales, en virtud de que no puede

considerarse que la Federación sea parte ni que se afecten sus intereses. Atento a lo anterior debe interrumpirse la jurisprudencia publicada con el número 12 en el informe de 1988, Segunda parte, pagina 62 a 64, con el rubro:

**"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN, Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO."**

Epoca: 8 A; Tomo 59, noviembre de 1992; tesis: 3ª./J.24/92; pagina :21.Genealogía Apéndice 1917-1995, Tomos IV y VI, Primera parte, Materias Civil y Común, tesis 148 y 147, paginas 99 y 98, respectivamente."

Es evidente que tanto en los artículos 90 y 123 Constitucionales, se vulneran los principios de democracia como aspecto de soberanía popular, de división de poderes y de legalidad, obra del ejecutivo, que durante mas de 70 años ejerció su hegemonía sobre los otros dos poderes, el legislativo y el judicial, como lo señala el tratadista Doctor Jorge Carpizo en su obra el *Presidencialismo Mexicano*,<sup>84</sup> cuyas causas expresa, fueron las siguiente:

Ser el jefe del partido predominante (70 años ), integrado por las centrales obreras, campesinas y profesionales; los integrantes del Poder Legislativo en abrumadora mayoría pertenecían al mismo partido del Presidente de la República; las funciones del Poder Judicial se ejercían principalmente a través de elementos políticos al igual que en los principales cargos de la administración pública y paraestatal cuya actuación fue de subordinación; ejercía su influencia en la economía y en la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación; los jefes del ejercito dependen de él; se concentran los recursos económicos en la Federación específicamente en el Ejecutivo; ejercía amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como la designación de su sucesor y de los gobernadores de las entidades federativas; su determinación en todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país sin que para ello

---

<sup>84</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. décimo quinta edición, Siglo veintiuno editores. México. p. p. 25, 26.

existiera freno en el Senado y el haber tenido el gobierno directo en el Distrito Federal región mas importante del país.

Bajo este esquema es mas que elocuente la sumisión existente dado su papel predominante y el rompimiento del equilibrio de Poderes, al respecto el preciso asentar que la carta magna<sup>85</sup> ha sufrido mas de trescientas reformas siendo evidente la ingerencia presidencial.

Como corolario de lo descrito el columnista Roberto Zamarripa<sup>86</sup> en mayo del presente año según su dicho, expresa que el ex presidente de México Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, auxilio al consorcio de televisión denominado Televisa, para evadir cargas fiscales por el "pacto histórico entre el estado y la empresa televisora", logrando reestructurar su deuda consistente en la amortización de pérdidas fiscales por mas de 7000 millones de pesos, lo cual se público en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2000.

A su vez el politólogo Carlos Elizondo Mayer Serra, el mismo mes<sup>87</sup> analiza la venta de Banamex, Banco Nacional de México cuyos dueños eran inversionistas privados al consorcio extranjero denominado Citigroup, valuado en 12,500 millones de dolares, cuando existe un pagare del IPAB, Instituto de Protección al Ahorro Bancario, a favor de ese Banco como apoyo de recursos públicos a cargo de los contribuyentes, para evitar su quiebra, siendo beneficiario el nuevo adquirente y sus dueños por la inyección de recursos a cargo del pueblo de México.

---

<sup>85</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Duodécima edición. Porrúa. México. 1999p. 373.

<sup>86</sup> Cfr. ZAMARRIPA, Roberto. "El Canal de Zedillo." Periódico REFORMA. México. 21 de mayo de 2001.p.17-A

<sup>87</sup> Cfr. ELIZONDO MAYER, Carlos. "Completo y copeteado." Periódico REFORMA. 25 de mayo de 2001.p.27-A

Estos actos y otros nos hacen reflexionar que es necesario pugnar porque el triunfo del Presidente Fox Quesada, que termino con la hegemonía del candidato del Partido Revolucionario Institucional, se convierta en una verdadera transición a la democracia y no simplemente alternancia en el poder.

Aunado a todo lo anterior, el nivel de vida de la población se ha deteriorado debido principalmente a la implantación del proyecto neoliberal, cuya pretensión es cancelar el Estado Nacional, bajo la premisa de homogenización e integración económica e ideológica.

Como lo hemos señalado para la adopción de este modelo en México, convergieron principalmente la crisis de la deuda externa en 1982, el constante endeudamiento, su negociación y la terminación del proteccionismo y presencia del Estado, como eje rector.

Estos factores constituyeron los detonantes para que los grupos de presión; empresarios, consorcios, asociaciones profesionales con características comunes y capacidad financiera influyeran en la dirección de políticas públicas. Amén del poder reflejado en los actos de gobierno, de actores internacionales y empresas transnacionales que a través de convenios de ajuste económico, desincorporación de entidades públicas, apertura de la economía, y desregulación del capital extranjero, son quienes toman las decisiones fundamentales de política económica de nuestro país.

Estimamos que la relación entre individuos y poder público esta regulada por estos entes entre otros el Banco Mundial que a cambio de la ayuda financiera interviene en decisiones fundamentales, presiones que se traducen entre otros aspectos en la disminución del gasto público, o las empresas transnacionales que al intervenir en sectores como son la industria y explotación de materias primas con carácter estratégico, al amparo además de

la publicidad y las nuevas tecnologías como telecomunicación, computadoras fax, constituyen un poder superior al Estado siendo quienes determinan la vida social, económica, política y cultural de los pueblos.

Estos actores arrancan a la legislación nacional su contenido como se demuestra con las recomendaciones que el Banco Mundial<sup>88</sup> hace al Presidente Vicente Fox Quesada, a través del documento denominado "una agenda integral de desarrollo para la nueva era", presentado el 21 de mayo de 2001.

El cual sostiene, que la legislación laboral representa una cuña impositiva para las empresas y socios comerciales, por lo cual se deben eliminar entre otras normas; las que protegen la indemnización a cargo del patrón por despido; la negociación colectiva y contratos obligatorios para la industria (contrato ley); el ingreso obligatorio a sindicatos (clausula de exclusión); la repartición obligatoria de utilidades; las promociones basadas en la antigüedad; programas de capacitación a cargo de las empresas y reformas a los sistemas de vivienda y pensiones.

Teniendo como base este panorama desolador consideramos necesario propugnar en el ámbito internacional por la instrumentación de códigos de conducta a las empresas transnacionales y en lo interno la exigencia de la aplicación estricta de los derechos humanos de los trabajadores pilar del movimiento que dio vida a nuestra carta magna.

Asimismo, toda vez que el principio de rigidez constitucional para reformar la carta Fundamental plasmado en el artículo 135 a cargo del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, no ha sido suficiente

---

<sup>88</sup> Cfr. VELASCO C., Elizabeth. "Conquistas laborales, cuña impositiva para empresas y molestia a socios comerciales: BM". México, <http://www.jornada.unam.mx/2001/may01/010525/007rjpol.html>.



para frenar reformas espurias que atentan contra la Primacía de la Constitución, consideramos necesario que con el concurso de la ciudadanía y partidos políticos se implante la figura del referéndum popular, no previsto, que consiste en que las reformas o adiciones constitucionales que impliquen actos supresivos, restrictivos o sustitutivos de principios esenciales deben someterse a plebiscito para que el pueblo exprese su voluntad de aprobación o rechazo.

En este sentido el ilustre maestro Ignacio Burgoa hace un esbozo de adición al segundo párrafo en los términos siguientes:<sup>89</sup>

"Las reformas a esta Constitución que afecten substancialmente la forma de Estado, la forma de gobierno, las garantías del gobernado, las garantías sociales en materia agraria y del trabajo, las declaraciones fundamentales en materia socioeconómica y cultural y el juicio de amparo en su teleología y procedencia serán sometidas al referéndum del pueblo en los términos que establezca la Ley reglamentaria respectiva, una vez que hayan sido aprobadas conforme al párrafo anterior."

Por otro lado es menester impulsar la creación de mecanismos jurídicos que obliguen a los estados a preservar los derechos humanos como patrimonio común de la humanidad y respecto de los cuales no se puede hacer valer el principio de jurisdicción, con la intervención de organismos como la ONU Organización de las Naciones Unidas, la UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y Cultura y la OIT Organización Internacional del Trabajo.

Con especial énfasis y atendiendo a las secuelas de la globalización en América Latina, consideramos necesario que se implementen mecanismos de

---

<sup>89</sup> BURGOA, Ignacio. Ob. Cit. p. p.385,386.

coordinación hacia una política exterior económica uniforme, diversificación de las exportaciones y mercados, negociación en bloque, apertura a los demás centros subdesarrollados, diplomacia multinacional, posiciones comunes en foros internacionales, opción de integración democrática por oposición al modelo de integración transnacional.

Esto permitiría la redefinición de nuestros países en sus relaciones con Estados Unidos, condiciones que estimamos vitales para su crecimiento, como exigencia ante la comunidad internacional acorde al marco socioeconómico del nuevo orden internacional vigente.

Toda vez que el derecho a la libre determinación es crucial, para que los pueblos puedan establecer libremente su condición política y estén en posibilidad de proveer su desarrollo económico, social y cultural, postulado que esta contemplado en el artículo primero tanto del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos y el Pacto de derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 que establecen:

1.- Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Tratados y convenios que se incorporan a la legislación interna del país y que conforme al artículo 133 de la Constitución mexicana constituyen Ley suprema.

Lo descrito consideramos constituyen además barreras ante la hegemonía de los Estados Unidos de América que a través de instrumentos como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, celebrado entre Estados Unidos, México y Canadá, el cual entró en vigor el primero de enero

de 1994, utiliza su poder en la promoción de la privatización y desregulación del capital extranjero y ahora el ALCA Acuerdo de Libre Comercio de las Américas<sup>90</sup> que se pretende implementar en 34 países de Latinoamérica a espaldas de sus pueblos y que según Tradewatch, organización no gubernamental de Estados Unidos permitirá a las corporaciones impedir que los gobiernos establezcan sus propias normas de salud y seguridad pública.

Acuerdo que además faculta a los inversionistas a demandar a los gobiernos cuando estos establezcan normas o leyes al respecto, si con estos se incrementan sus gastos de producción, negociación que según este medio de información se inició en 1998 bajo la presidencia del Dr. Zedillo y cuyo texto se abordó en la Cumbre de las Américas del 18 al 22 de abril de 2001, instrumento que se prevé entrara en vigor en el año 2005.

Evidentemente el derecho al desarrollo y a paz, este último como sinónimo de democracia y justicia social, en nuestro país esta lejos de configurarse, ya que la globalización es un proceso asimétrico y desigual, al respecto el propio gobernador del Banco de México<sup>91</sup> promotor de la liberalización de la economía mexicana afirmó en el Foro económico Mundial celebrado en nuestro país en Cancún, Quintana Roo, ante 500 empresarios de todo el mundo la validez de las críticas a la globalización ya que en América Latina el 40% de la población vive en la pobreza.

Situación de decrecimiento que impide contar con una fuerza de trabajo calificada, alimentada, sana y motivada como el mejor capital de una sociedad, bajo la premisa de respeto a la dignidad.

---

<sup>90</sup> Cfr. VARGAS MEDINA, Agustín. "El área de Libre Comercio de las Américas, peor que el TLC." PROCESO. México 15 de abril del 2001, vol. 1276. p.p. 20, 21.

<sup>91</sup> Cfr. GONZALEZ ANTONIO, Roberto. "Mucha gente quedó marginada a partir de la globalización: Ortiz." PeriodicoREFORMA. México, 27 de febrero del 2001 P. 24.

Por lo tanto compete a los Estados hacer valer en el ámbito del derecho internacional su derecho a la libre determinación como expresión de democracia y justicia económica y en lo interno ajustar a quienes componen sus órganos a asumir su responsabilidad bajo los preceptos constitucionales, como reflejo de consenso; que el legislador tome la decisión correcta; los funcionarios de la administración pública se atengan a la Ley y rendición de cuentas; el poder judicial actúe con independencia, lo cual en conjunto se traducirá en la dominación de leyes legitimadas por el pueblo que converjan en seguridad jurídica y bien común.

Una muestra de que aun podemos transitar hacia la vía democrática es la determinación de retirar a los empresarios Carlos Slim, Alfonso Romo, Lorenzo Zambrano y Rogelio Rebolledo del Consejo de Administración de PEMEX, a partir del primero de mayo de 2001<sup>92</sup> derivado de una recomendación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión al ejecutivo y por la fuerza de la opinión pública al considerar esta designación violatoria de la carta fundamental, lo que tarde o temprano pondría en riesgo las decisiones tomadas en el órgano de gobierno de la paraestatal.

Por último deseamos acotar que nuestra disertación no pretende la crítica sin fundamento sino la necesidad de quitar el velo a la legislación e Instituciones, factores fundamentales para concretar el Estado de Derecho, que nos hacen reflexionar sobre la necesidad de una reforma de Estado en nuestro país.

Consideramos que tanto el Presidente Fox como los integrantes del Congreso de la Unión cuentan con la legitimidad que le dieron las urnas el pasado 2 de julio de 2000, con el mandato de un cambio sustancial del ejercicio

---

<sup>92</sup> Cfr. LÓPEZ, Mayolo. "Retiran a la IP en mando de PEMEX". Periódico REFORMA. México. 2 de mayo de 2001. p.1.

del poder, por lo tanto están obligados a transitar hacia la democracia, con el imperativo de la reforma del Estado.

Es preciso que la ciudadanía impulse este proyecto, paralelamente que haya una conformación de fuerzas en el Poder Legislativo; Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados, bajo una sana interpretación de la división de Poderes; la unidad entre el ejecutivo federal y los estatales; el consenso de partidos políticos; la intervención de actores de poder desde la Coparmex Confederación Patronal de la República Mexicana, la iglesia, el EZLN Ejército Zapatista de Liberación Nacional y grupos sociales excluidos, que permitan acceder a una nueva Constitución que por supuesto requeriría de la opinión de especialistas en derecho.

#### 4.2 Inconstitucionalidad de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

El texto original de la Constitución Mexicana de 1917, establecía las bases mínimas a que deberían sujetarse las leyes laborales, las cuales regirán el trabajo de obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo, por lo tanto es aplicable a los denominados trabajadores al servicio del estado.

A pesar de la generalidad contenida en la Ley Suprema, se generó una posición distinta sobre la aplicación de artículo 123 en razón de los denominados servidores públicos

Esta postura situada en el ámbito del derecho administrativo, en voz del maestro Gabino Fraga<sup>93</sup> sostenía:

---

<sup>93</sup>Cfr. FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p.131.

“Tomando en cuenta que las relaciones en que interviene el Estado son de derecho público sus empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, por lo tanto el régimen jurídico debe adaptarse a las exigencias de su atribución sin que el interés particular del personal adquiera importancia jurídica.

Bajo este principio el 5 de diciembre de 1938, se expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que viene a sustituir al Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil del 9 de abril de 1934, emitido por el presidente de la República, en ese entonces General Abelardo R. Rodríguez,<sup>94</sup> el cual estuvo vigente durante su gestión, mismo que establecía que la separación del trabajador solo se llevaría a cabo por causa justificada.

Acuerdo que se expidió provisionalmente para dar supuestamente dar cumplimiento a lo que inconstitucionalmente disponía la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, que dice lo siguiente:

“Artículo 2º. Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.”

Cabe aclarar que estas leyes no se expidieron pero si su acuerdo reglamentario, es en 1938 que se expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que regula la relación entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base y según su artículo quinto dispone:

“Artículo 5º.... los trabajadores que prestan sus servicios en las líneas férreas pertenecientes a la nación o expropiadas por el Gobierno y los trabajadores que prestan servicios en las empresas petroleras pertenecientes a

---

<sup>94</sup> Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit.p.631.

la Nación, se registrarán tanto unos como otros, por las modalidades de la Ley Federal del Trabajo y de sus respectivos contratos de trabajo”.

Evidentemente aquí se vislumbra la autonomía y personalidad de algunos entes a quienes se reconoce que no constituyen ninguno de los Poderes de la Unión, cuyas relaciones laborales con sus trabajadores se rigen por la ley Federal del Trabajo, criterio que en el Estatuto del mismo nombre expedido en 1941 se reafirma en el artículo quinto, y es más lo amplía a aquellos que en lo sucesivo fueren expropiadas poseídas o administradas por el gobierno.

Estas leyes secundarias motivaron la iniciativa presidencial para la inclusión del Apartado B del artículo 123 expedida el 5 de diciembre de 1960, bajo el postulado de que la relación jurídica que une a los trabajadores en general es de distinta naturaleza en tratándose de servidores públicos con el Estado, pues mientras unos trabajan para empresas con fines de lucro o satisfacción personal otros trabajan para instituciones de interés general.

Esto reviste a todas luces un criterio del derecho administrativo diverso de espíritu del artículo 123, cuyos principios fueron columna vertebral de la Constitución de 1917 considerada como reivindicatoria del derecho del trabajo y cuyo contenido implica el mínimo de garantías sociales para los trabajadores, cuya fuerza es expansiva a toda relación de trabajo.

Sin embargo hoy en día hay quien sostiene que el derecho del trabajo regula conflictos entre los factores de producción, trabajo y capital; al respecto consideramos que la relación laboral, es una situación jurídica objetiva que se crea entre el trabajador y patrón, por la prestación de un trabajo subordinado cualquiera que sea el acto que le dio origen y no en virtud de la calidad del patrón.

El 28 de diciembre de 1963, se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del artículo 123, que abroga al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, cuyo ámbito de aplicación de conformidad con la reforma constitucional únicamente contempla las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios Federales estos últimos inexistentes hoy en día, sin embargo extendió su aplicación a los organismos descentralizados, el cual actualmente su artículo primero establece:

“artículo 1º. La presente ley es de observancia general para los titulares y los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, instituto nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, instituto Nacional indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y gas, Centro Materno Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil; Así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

Lo anterior ha generado problemas en cuanto a determinar la legislación aplicable que deba regir las relaciones laborales en los organismos descentralizados, dado su desarrollo un tanto complejo, que si bien corresponde al ámbito del apartado A, por ser extensivo a toda relación laboral conforme a las bases constitucionales, se a tenido que recurrir frecuentemente al criterio jurisprudencial sin que las herramientas con que cuenta la hermenéutica sean del todo convincentes.

Al respecto estimamos pertinente referimos al siguiente criterio jurisprudencial.



**RUBRO: COMPETENCIA LABORAL DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

**TEXTO:** El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado es un organismo público descentralizado, pues participa de todas las características inherentes a las entidades de esa naturaleza, de ahí que las relaciones con sus trabajadores debe regularse por el artículo 123 apartados "A", fracción XXXI, inciso b), punto 1 de la Constitución General de la República, y no por el apartado "B", toda vez que éste expresamente se refiere a las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Departamento del Distrito Federal con sus trabajadores, sin que forme parte de los mismos el referido Instituto. No obsta para lo anterior que los artículos 1º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 14 de la ley de dicho Instituto, establezcan que los conflictos a que dan lugar las relaciones de trabajo entre el referido organismo y sus trabajadores, se regirán por el apartado "B" del mencionado precepto constitucional, toda vez que esas disposiciones contrarian el Pacto Fundamental, porque excediéndolo incluyen a los trabajadores de ese Instituto, que si bien integra la Administración Pública Federal, no forma parte del Poder Ejecutivo Federal. Al respecto, esta Suprema Corte sigue el mismo criterio sostenido en la tesis de rubro "COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES (CONASUPO). SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL", visible en el Semanario Judicial de la Federación, Cuarta Sala, Octava Época, Tomo VII- Junio, página 110.

Epoca: 9 A; instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Mayo de 1996; tesis: 2ª./ J.22/96; página:153. Materia Laboral, Constitucional."

Con base a esta interpretación diferimos en lo siguiente; desde nuestro particular punto de vista los organismos descentralizados no forman parte de la Administración Pública Federal, consiguientemente considerarlos como empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, no nos parece del todo convincente, sin embargo en principio este discernimiento a servido en casos concretos, pero por otro lado se presta a confundirlos con las empresas de participación estatal mayoritaria también entes considerados paraestatales.

Por consiguiente estimaríamos correcto utilizar en tanto no se reforme la Constitución, el término por analogía, ya que devienen de un régimen peculiar

y al mismo tiempo similar, pues el hecho de que reciban subsidio federal, no significa que pertenezcan a la federación, recursos financieros que se consideran forman parte de su patrimonio, para la prestación del servicio en tanto no se extingan, amén de que también reciben aportaciones diversas, por lo tanto como personas morales que son con autonomía de gestión cuentan con los atributos que lo obligan legalmente con sus trabajadores.

Reforzamos nuestro criterio en tanto que no forman parte de la Administración Pública Federal con la siguiente interpretación jurisprudencial:

**“RUBRO: COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN JUICIO ORDINARIO CIVIL EN QUE SEA PARTE DEMANDADA LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ( CORETT).**

**TEXTO:** Si bien conforme a lo dispuesto por los artículos 90 constitucional y 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta administración se divide en centralizada y paraestatal, incluyendo en la segunda a los organismos descentralizados, ello no implica que éstos formen parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular de ese Poder, sino que, en su carácter de unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, tienen por finalidad la ejecución de programas de desarrollo establecidos por la secretaría de Estado o departamento administrativo a que corresponda el sector dentro del cual se encuentra agrupada cada una de las mencionadas entidades, en términos de los artículos 48 y 49 de la citada ley, así como de los numerales 1º., 8º. y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Los organismos descentralizados como lo disponen los artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, son unidades creadas por el Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto consiste en la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. El carácter de organismo descentralizado de la comisión antes citada se desprende del “Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como organismo público descentralizado, con carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus funciones y redefiniendo sus objetivos.”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro, así como también del decreto que lo reforma, publicado oficialmente el tres de abril de mil novecientos setenta y nueve, que en su artículo segundo define su objeto. Por tanto no basta que sea demandado en un juicio ordinario civil el organismo de que se habla, para que se surta la competencia federal, ya que no forma parte del Ejecutivo Federal ni mucho menos de la Federación. Lo anterior, no obstante que, conforme a los numerales 1º. Y 3º., fracción VIII, de la Ley General de

Bienes Nacionales, el patrimonio nacional se compone de los bienes del dominio público de la Federación y de los bienes del dominio privado de la Federación y que dentro de estos últimos están " los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra", debido a que si esta última circunstancia no esta acreditada, la competencia se surte en favor del fuero común.

Epoca: 9 A; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: VI, Julio de 1997; Tesis: 1ª/ J. 28/ 97; Página: 36; materia: Civil, Administrativa."

En relación al contenido de esta tesis estimamos que dada la hegemonía del Poder Ejecutivo por décadas, hasta hace unos meses, difícilmente los vínculos con las secretarías de Estado se reflejan como de coordinación con estos entes a quienes se sujeta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo esta tesis refuerza nuestra postura de los vicios de inconstitucionalidad tanto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales como de la Orgánica, precitada.

Por lo anterior si consideramos necesario insistir en la naturaleza de estas entidades es porque su inclusión en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reviste en realidad una situación de discriminación que implica la modificación de las reglas relativas a la duración, suspensión, rescisión y terminación de las relaciones de trabajo, particularmente respecto a jornadas , derechos y obligaciones de patrones y trabajadores.

Así en el artículo segundo este ordenamiento establece:

"Artículo 2º. Para los efectos de estas Ley, la relación de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio."...

En esta secuencia en el artículo quinto se consigna por exclusión a

quienes se considera trabajadores de base, en donde se enumeran a los de trabajadores de confianza siendo estos entre otros, los que laboran en la Presidencia de la República, en el Poder Ejecutivo; los de las dependencias y entidades comprendidas en el Apartado B) que desempeñen funciones de:

Dirección; Inspección, vigilancia y fiscalización; Manejo de fondos o valores; Auditoría; Control directo de adquisiciones; En almacenes e inventarios; Investigación científica; Asesoría o Consultoría; El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares y Ayudantías; Los Secretarios particulares de Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades; los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal; Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías preventivas... además consigna a los que laboran en el Poder Legislativo, la Contaduría Mayor de Hacienda y en el Poder Judicial.

Estos trabajadores conforme a la fracción XIV del Apartado B solo tienen derecho a las medidas de protección al salario y a los beneficios de la seguridad social.

Es así que el artículo sexto establece que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y en el artículo octavo excluye del régimen de la Ley a los ya descritos de confianza así como a los que laboran, en el ejército, armada nacional, personal militarizado, miembros del servicio exterior, personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y los sujetos al pago de honorarios.

Amén de lo anterior las relaciones de los trabajadores de las entidades denominadas de la administración pública federal que forman parte del sistema bancario mexicano y del banco central, se rigen por la Ley Reglamentaria de la

Fracción XIII Bis del Apartado B de la Carta Fundamental.

Por todo lo anterior estimamos que debe desaparecer el Apartado B del artículo 123 consecuentemente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, volviendo al espíritu del Constituyente de 1917, en que en este se consignen las bases aplicables a toda relación laboral y se inserte de manera particular la regulación del los trabajadores de los municipios, poderes de las entidades federativas, del gobierno del Distrito Federal y Poderes de la Unión y en general todo contrato de trabajo, donde evidentemente se insertan las relaciones de los trabajadores de los organismos descentralizados, para que no se les vuelva a excluir.

Pues consideramos que no hay mayor interés general que el de la igualdad, toda vez que el Estado es una personificación jurídica de la estructura política creada por el pueblo, cuya actuación jamás debe rebasar a la carta magna.

#### 4.3 Inconstitucionalidad de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto que el Constituyente de 1916-1917, diseñó una organización administrativa para apoyar al Poder Ejecutivo dentro del ámbito de la administración pública centralizada, secretarías de Estado y departamentos administrativos, los primeros para atender cuestiones político administrativas y los segundos para administrar algún servicio público con características de actividades técnicas, con el devenir del tiempo algunas secretarías a través de organismos desconcentrados por citar un ejemplo pasaron a desempeñar funciones de servicios y viceversa. Es así que algunos departamentos ahora inexistentes, se convirtieron en secretarías como el Departamento Agrario hoy

Secretaría de la Reforma Agraria.

Al respecto el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

“Artículo 17.- Para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Es el caso del instituto Politécnico Nacional, o Radio Educación ambos dependientes de la Secretaría de Educación Pública, sin personalidad ni patrimonio propio, respecto de la cual guarda una relación de subordinación.

Entonces la teoría de la descentralización adquiere en nuestro país una situación sui generis, figura que fue implantada desvirtuando su esencia, tanto por desconocimiento del legislativo como por la realidad política de nuestro país de sometimiento al Poder Ejecutivo.

Toda vez que si bien la importación de esta figura bajo la denominación de establecimiento público por la doctrina francesa, era necesaria por diversos factores entre otros, el crecimiento de la población y porque en teoría representan un avance democrático, la prestación del servicio público implicaría dotarlo de personalidad jurídica, patrimonio y autonomía financiera, para cumplir eficientemente su cometido.

Evidentemente la reforma al artículo 90 Constitucional del 21 de abril de 1981 al considerar a estos entes como parte integrante de la administración pública

federal, precisamente en el capítulo tercero del Poder Ejecutivo, ha motivado una serie de imprecisiones y conflictos al interior y en la relación con sus trabajadores, mas aún porque la Ley Federal de Entidades Paraestatales reglamentaria del artículo 90 de la ley Suprema del 14 de mayo de 1986, no contempla las bases de creación de las entidades paraestatales, a que sujeta este artículo, que ordena:

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

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de estado y Departamentos Administrativos.”

Sino por el contrario la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo primero sin definir las bases de creación determina que su objeto es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, amén de lo anterior dice sujetar al Ejecutivo Federal o sus dependencias a lo establecido en “primer término” a esta Ley.

Lo cual resulta incierto, toda vez que en su artículo segundo establece:

“Artículo 2º.- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.

Como hemos visto esta Ley es un ordenamiento inconstitucional emitido con anterioridad a la reforma del artículo 90, en diciembre de 1976, por lo que

podemos afirmar que ambas leyes entran en contradicción con la Carta Magna, mas aún porque la denominada Ley Orgánica abrogó la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos del 23 de diciembre de 1958, por lo tanto tendría como ámbito de validez el que la Ley Suprema determinó esto es exclusivamente el de la administración pública con carácter de centralizada.

Con lo cual bien podríamos afirmar que el artículo 90 de la Constitución se plegó a lo dispuesto en la Ley secundaria Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que además en su artículo 45 determina:

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

Evidentemente la legislación nacional, rompe con la doctrina de la descentralización por lo tanto estimamos incorrecto el argumento de que por fin con la reforma constitucional al artículo 90, los organismos descentralizados encontraron su reglamentación.

Amén de lo anterior llama nuestra atención el contenido del artículo 15 de la denominada Ley Federal de Entidades paraestatales, que establece:

"Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos:

I...

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

...En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas



formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.”

Independientemente de que es cuestionable su creación a cargo del Congreso de la Unión, definitivamente el Ejecutivo Federal carece de atribuciones para crear estos órganos conforme a la siguiente jurisprudencia:

**“RUBRO: TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL QUE CREO DICHO ORGANISMO, EN CUANTO ESTABLECE QUE SE REGIRAN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.**

**TEXTO:** Al establecer el artículo 16 del Decreto que creó el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, “que las relaciones entre el organismo y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, contraría una norma de mayor jerarquía en el orden jurídico, como lo es el apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), del artículo 123 constitucional, que establece que se regirán por este apartado “A”, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

Epoca: 8 A; instancia: Cuarta Sala; fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo: 82, octubre de 1994; Tesis: 4ª./J.40/94; Pagina: 19.”

Además de no estar al arbitrio ni del Congreso de la Unión ni del propio Ejecutivo determinar el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones laborales en los organismos descentralizados, mucho menos correspondería a a ninguno de los dos fijar la forma o términos para su creación o extinción ya que conforme al artículo 73 fracción X, de la Ley Suprema el Congreso de la Unión, únicamente esta facultado para lo siguiente:

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

X.-... para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;...”

Lo cual pone en entredicho la facultad implícita para crearlos.

Siendo estos entes contemplados en el Apartado A del artículo 123, que por cierto corresponde al Constituyente permanente, esto es el que resulta de combinar las atribuciones del Congreso de la Unión con el voto de las terceras partes de los legisladores presentes y de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados acordar las adiciones o reformas a la Constitución mexicana según lo dispuesto en el artículo 135.

Pero siendo que la adición al artículo 123 del Apartado B constituye restricción de garantías sociales, contraria al espíritu de la Constitución, consideramos que el Constituyente permanente, únicamente tiene atribuciones, cuando amplíe derechos mas no cuando los suprima, y siempre y cuando no modifique los postulados de la Constitución, que por cierto lleva mas de trescientas reformas.

Entonces el Ejecutivo Federal en ningún caso podrá determinar el régimen laboral aplicable, resultando inconstitucional el artículo primero de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B, que determina la aplicación de la Ley a otros organismos descentralizados similares a los contemplados en dicho artículo, con la intención de que quedarán sujetos a este ordenamiento también aquellos que se crearan en el futuro.

"Artículo 1º. La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y gas, Centro Materno – Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital infantil; así como de los otros organismos

descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Es innegable que los organismos descentralizados en su función de servicios, constituyen motor para el desarrollo del país, sin embargo lejos de guardar relaciones de coordinación con el Ejecutivo Federal, se les sujeta al control burocrático amén de obligarlas desde el 31 de diciembre de 1964 fecha en que se publica la Ley de Ingresos de la Federación a concentrar sus fondos monetarios e ingresos en la Tesorería de la Federación y no en cuentas bancarias a nombre de los propios organismos que les permitiera crecer y brindar mejor servicio.

Además de lo anterior estas entidades han estado sujetas a corrupción, bajo la dirección de elementos políticos no en pocas ocasiones carentes de la preparación adecuada e interés, pues su gestión se consideraba como transitoria sujeta a nombramiento del Presidente de la República conforme al artículo 21 de la Ley de la materia.

Entidades bajo la política de desmantelamiento del sector paraestatal como reflejo de presiones impuestas incluso desde el exterior, por lo que de un estado de servicios se transita a una aparente descentralización y ahora a la privatización, dejando a las reglas de la oferta y la demanda la prestación del servicio, lo cual pone en riesgo la estabilidad del propio régimen, con el soporte de las mismas leyes como el artículo 16 de la Ley en cuestión:

"Artículo 16.- Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o el interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo

Federal la disolución, liquidación, o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad."

Lo cual ha ocasionado que muchos trabajadores sean arrojados al desempleo o sujetos a la flexibilización laboral donde se modifican los patrones de vida cultural y de conciencia de la sociedad, sobre todo en aquellos organismos a los que se sujeta a la Ley Burocrática y a los que se encuentra en indefinición su régimen laboral, a quienes convenientemente se consideran en gran medida como trabajadores de confianza aunque sus funciones no lo sean a fin de excluirlos de los beneficios de esta Ley y paralelamente se les sujeta a acuerdos emitidos incluso a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de Contraloría y Desarrollo Administrativo a fin de afectar sus derechos laborales.

#### 4.4. Inconstitucionalidad del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A través del Presupuesto de Egresos de la Federación es como se determina el ejercicio y control del gasto público federal, el fundamento constitucional para su elaboración, esta contenido en el artículo 74 fracción IV de la Carta Fundamental que establece;

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I...

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a mas tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando

inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos...”

Si bien el Presupuesto contempla ingresos y egresos, nuestro derecho positivo determina dos actos legislativos, por lo cual se perciben como de distinta naturaleza pues mientras el Presupuesto de Egresos se somete a la Cámara de Diputados, el de ingresos es facultad del Congreso en su conjunto según lo dispuesto en el artículo 73 fracción VII, cuya Cámara de origen es la de Diputados, según el segundo párrafo fracción IV del artículo 74.

Esto permite que el Presupuesto de Egresos, se considere como un acto legislativo en su aspecto formal y subordinado a la legislación preexistente, esto hace que se perciba a la Cámara de Diputados carente para modificar, enmendar o rechazar el presupuesto por considerarlo un acto de carácter administrativo, que reviste una función de control político y jurídico.

Lo cual no es así porque amén de afectar la esfera jurídica de los órganos de Estado, marca el rumbo que propone el Ejecutivo Federal para concretizar el Plan Nacional de Desarrollo.

Pero siendo que la Cámara de Diputados hasta hace unos meses estaba conformada en su mayoría por la misma clase política del Presidente de la República, es claro que solo revestía un formalismo de presentación ante la Cámara, cuya elaboración compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, subórgano del Ejecutivo Federal.

En este instrumento se contempla el gasto de algunos organismos descentralizados siendo estos los menos como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, sin embargo en la mayoría de las entidades, su presupuesto se contempla a través del destinado a la secretaría coordinadora de sector.

Sin que exista en la Constitución mexicana disposición alguna al respecto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública dispone;

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados el Plan Nacional correspondiente;...

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;...”

Lo anterior nos permite vislumbrar las facultades extra constitucionales que la Ley Orgánica otorga a la Secretaría de Hacienda, artículo que además postula la participación de grupos sociales como mera formalidad.

Así mismo en el artículo 50 dispone;

“Artículo 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las

Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.”

A su vez la Ley Federal de Entidades Paraestatales en el artículo 51 dice

“Artículo 51.- En la formulación de sus presupuestos, la entidad paraestatal se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de hacienda y Crédito Público así como a los lineamientos específicos que defina la coordinadora de sector....”

Evidentemente la autonomía de gestión, personalidad y patrimonio de las entidades se diluye, a través de este ordenamiento inconstitucional, amén de que en el presupuesto de Egresos se incluyen tanto a las entidades como a las dependencias con naturaleza y dinámica diversa y porque la misma Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone:

“Artículo 52.- la entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

Por lo que toca a la percepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que se fijen en los presupuestos de egresos anuales de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.”

Lo cual se pone en tela de juicio en primer término porque el director general es nombrado por el Presidente de la República o a indicación de este por el coordinador de sector correspondiente (art. 21).

A su vez la presidencia del Órgano de Gobierno acorde con el artículo 16 del Reglamento de la ley de mérito, radica en el titular de la coordinadora de

sector en las entidades estratégicas y las prioritarias que determine el Ejecutivo Federal y porque en el artículo 17 se establece que quienes integran este órgano colegiado son los representantes de la citada Secretaría de Hacienda y de Programación y Presupuesto hoy inexistente, así como de otras dependencias los que conformaban casi en su totalidad elementos políticos afines.

En quienes según lo dispuesto en el artículo 58 fracción II de las atribuciones indelegables del órgano de gobierno, recae la aprobación de los programas y presupuestos de la entidad paraestatal. En lo tocante a los presupuestos y programas financieros con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal bastará con la aprobación del órgano de gobierno respectivo.

Lo cual resulta incierto pues la formulación de sus presupuestos se sujeta a los lineamientos de la Secretaría de Hacienda. (art .51). Por lo tanto quién determina el manejo de los recursos económicos de las denominadas entidades es el Ejecutivo Federal por conducto de este subórgano.

Con lo cual el Presupuesto de Egresos se convierte en un instrumento de flexibilización de las normas laborales; donde se determina por ejemplo, en el artículo 44 de este ordenamiento correspondiente al año fiscal de 1999;<sup>95</sup>

"Artículo 44.- Las dependencias y entidades al realizar los pagos por concepto de remuneraciones, prestaciones laborales, aportaciones a seguridad social y demás erogaciones relacionadas con servicios personales deberán:

---

<sup>95</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Diario Oficial de la Federación. P.31.



I.-Apegarse estrictamente a los criterios de la política de servicios personales que establece el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría..." (entiéndase S.H.C.P). Lo cual se repite en los presupuestos de 2000 y 2001 en los artículos 41 y 42 respectivamente.

Este ordenamiento en el TITULO CUARTO de la disciplina presupuestaria CAPITULO I denominado Disposiciones de Racionalidad y Austeridad dispone:

"Artículo 41.- las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán sujetarse a criterios de racionalidad, austeridad y selectividad, conforma a lo siguiente:

I...

III.-

Las dependencias y entidades deberán sujetarse a las disposiciones generales que en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria emitan la Secretaría y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias."

Con fundamento en el artículo cuarto transitorio se establece:

CUARTO.- LA Secretaría y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán a mas tardar el último día hábil del mes de febrero de 1999, las disposiciones generales en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria a que se refiere el último párrafo del artículo 41 de este Decreto.

En cumplimiento a lo anterior el 22 de febrero de 1999, se publicó el Acuerdo que establece el programa de Austeridad Presupuestaria de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 1999, con fundamento entre otros, el artículo cuarto ya citado y décimo cuarto transitorios del Presupuesto correspondiente que dice:

DECIMO CUARTO.- Se mandata a la Secretaría de Educación Pública a fin de , en concertación con los Gobierno Estatales, impulse el establecimiento de un solo Sistema de Educación Básica...

I.- Auditar la eficiencia de algunas áreas...

II.-Compactar las delegaciones de los diferentes y modalidades educativas...

III.-Auditar a asociaciones civiles que reciben apoyos y susidios...

IV.- Establecer mecanismos de racionalidad y transparencia del presupuesto...

V Buscar la fusión o la desaparición de programas y áreas cuya existencia no se justifique.

Lo cual no es mas que el reflejo de nuestra realidad política que permitió que los Secretarios de Hacienda y de Contraloría y Desarrollo Administrativo publicaran este acuerdo que en su artículo primero establece, la obligatoriedad entre otros tanto de dependencias como entidades de la llamada Administración Pública.

Este Acuerdo inconstitucional del orden administrativo en el artículo quinto establece:

"Los Oficiales Mayores de las dependencias y sus equivalentes en las entidades serán responsables de compactar los horarios de trabajo, los cuales serán de observancia obligatoria. Las excepciones serán autorizadas, de manera temporal o permanente, por el Titular de cada dependencia o su equivalente en la entidad.

Los criterios para la determinación de horarios de utilización y permanencia en instalaciones de las dependencias y entidades deberán sustentarse en el óptimo aprovechamiento de la luz natural, el abatimiento de los consumos de energía eléctrica, los costos y gastos de traslado de personal

así como la naturaleza de la función.”

El acuerdo en cuestión además del Presupuesto de Egresos contempla como fundamento las Leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; de Adquisiciones y Obra Pública; Federal de Servidores Públicos y de Entidades Paraestatales.

Al amparo de esta disposición violatoria de los mas elementales derechos humanos en diversas Secretarías de Estado y Entidades bajo el término de compactación de horarios se aumento el horario de trabajo, incluso a través de simples circulares como es el caso del Instituto Nacional Indigenista.

Por otro lado si bien hemos insistido en que ni el Congreso de la Unión ni el Ejecutivo Federal cuentan con facultades para determinar el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones laborales en los organismos descentralizados, por estar esto perfectamente establecido en el artículo 123 Apartado A; que es un tanto cuestionable que el Congreso de la Unión tenga facultades implícitas para crearlos ya que de la lectura del artículo 73 Constitucional únicamente se desprende en la fracción X, la facultad para expedir leyes del trabajo; que las bases para su creación es asignatura pendiente.

Lo que mas nos preocupa es su creación a cargo del Ejecutivo Federal que contemplan tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública artículo 45 y la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 15, siendo que ambas postulan la personalidad y patrimonio de estos entes, por lo tanto la extinción como presunta atribución del Ejecutivo es también inconstitucional, mas aun de aquellos entes cuya actividad esta determinada en el artículo 28 como es el caso de los ferrocarriles hoy en manos de un consorcio extranjero.

En este sentido el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades

Paraestatales dispone que cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de la economía nacional o del interés público, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a la opinión de la coordinadora de sector, que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión para lo cual cuenta con una Comisión denominada Intersecretarial de Desincorporación cuya creación obedece al Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León por acuerdo publicado el 7 de abril de 1995.

Como corolario de lo anterior el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001, establece en el artículo 21 los criterios de desincorporación en los que se engloba; la liquidación extinción fusión enajenación o su transferencia, por lo cual es urgente determinar las bases de creación y extinción con criterios democráticos para frenar este proceso al que hoy en día se enfrenta la Compañía Nacional de Subsistencias Populares la que se sujeto a corrupción bajo la dirección del ing. Raúl Salinas de Gortari.

Actualmente la relación de entidades paraestatales publicada en el Diario oficial el 13 de agosto de 1999, contempla 74 organismos descentralizados de 247 entidades cuando solo en el periodo de 1982 a 1988 se desincorporaron 700 entidades, acorde con esto a principios de su periodo presidencial el Doctor Ernesto Zedillo, anuncio la continuación de esta estrategia extendida a actividades como; el transporte entre ellos ( ferrocarriles, puertos y aeropuertos); comunicaciones; energía eléctrica y petroquímica secundaria.<sup>96</sup>

Entonces siendo que según el Reglamento de La Ley de Entidades Paraestatales específicamente en el artículo 16 corresponde al Ejecutivo

---

<sup>96</sup> Cfr. "Desincorporación de Entidades Paraestatales 1994-2000." Revista El Mercado de Valores. México, año LV. numero 8. Agosto de 1995. p.17.

Federal determinar cuales son las entidades prioritarias, esta a su arbitrio su creación, impulsar o no las que considere conveniente así como su extinción, siendo así que de un Estado de servicios, pasamos a una aparente descentralización y ahora a la privatización de estos, dejando al libre mercado la regulación de servicios, lo cual aunado a los demás factores expresados anteriormente pone en riesgo la estabilidad social y del propio régimen afectando drásticamente los derechos laborales de los trabajadores de estas entidades y el bienestar general, por lo que concluimos que es de imperiosa necesidad en lo inmediato un Pacto Nacional, que permita la revisión de la Carta Magna y de la legislación aplicable a organismos descentralizados mismos que contemplan un claro predominio del Ejecutivo Federal.

Por lo tanto es menester revisar las facultades extra constitucionales del Ejecutivo Federal, que en primer término se contienen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuya iniciativa corresponde al Licenciado José López Portillo, sobre todo por lo que se refiere a los organismos descentralizados con personalidad y patrimonio propio, por lo tanto no constitutivos de la Administración Pública Federal.

Asimismo consideramos que en el proyecto de Constitución es necesario se incluyan en el apartado de facultades del Congreso de la Unión, de manera expresa los principios generales para su creación, pues no estimamos que esta sea una facultad implícita a su cargo, cuando la Carta Magna en el artículo 90 no considera explícitamente a los organismos descentralizados sino se refiere a la administración pública federal paraestatal.

Siendo sus bases generales de creación asignatura pendiente, cuando los organismos descentralizados constituyen herramienta fundamental del desarrollo y de la democracia, por lo que cual apreciamos que también para su extinción esta sea a través del referéndum popular, figura no contemplada en

nuestra Carta Fundamental pues corresponde al pueblo su aprobación o rechazo.

Asimismo consideramos que el artículo 123 debe retomar su esencia de generalidad, cuyas bases constituyen el mínimo de garantías para los trabajadores, independientemente de la calidad del patrón trátese de organismos descentralizados o el Estado.

Estimamos que la reforma Constitucional al artículo 90, lejos de regular la existencia de los organismos descentralizados ha motivado controversia no en pocas ocasiones, en primer lugar porque se refiere a la Administración Pública Federal comprendida esta como centralizada y Paraestatal, dentro del mismo capítulo referente al Poder Ejecutivo, por lo tanto podemos afirmar que las entidades paraestatales están sujetas a su subordinación, lo cual hace nulos los principios de la descentralización, cuyos entes se consideran con patrimonio propio y personalidad diversa de la del Estado.

La Ley Reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, no define las bases de creación de estos entes a que sujeta la Carta Magna, por el contrario se subordina a lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo esta la que determina que la Administración Pública será tanto centralizada como paraestatal y paralelamente reconoce la personalidad y patrimonio de estos entes.

Derivado de lo anterior podemos afirmar que tanto la Carta Magna como la Ley Reglamentaria del artículo 90 se plegaron al contenido de un ordenamiento con carácter secundario expedido además con anterioridad a la reforma del artículo 90 Constitucional a, cuyo ámbito de validez corresponde únicamente a la Administración Pública centralizada y no a la reglamentación

en particular de los organismos descentralizados.

Evidentemente la existencia de los organismos descentralizados es indispensable en cualquier sistema democrático, sin embargo nuestra apreciación es que en nuestro país la hegemonía que ejerció el Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes en particular el Legislativo, por mas de 7 décadas, cuyos elementos en su abrumadora mayoría fueron integrantes del mismo partido político del Presidente de la Republica, se reflejo en que las Leyes del Congreso en casi su totalidad, fueran por iniciativa del Presidente de la República, evidentemente con una dosis de abuso en lo referente a sus atribuciones, sobre todo en el ámbito de los organismos descentralizados, a través tanto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es así que tanto sus directores y presidente del órgano de gobierno, son nombrados por el Presidente de la República e incluso para su creación y extinción se faculta el Ejecutivo Federal para tal efecto y a desincorporarlos específicamente a través de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por medio de su subórgano Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión del coordinador de sector, secretario de Estado y presidente del Consejo Directivo, para lo cual cuenta con una Comisión denominada Intersecretarial de Desincorporación, de entidades paraestatales, lo cual es a todas luces inconstitucional.

Amén de las presuntas atribuciones a cargo del Ejecutivo Federal para crear a estos entes, ambas leyes también determinan que el Congreso de la Unión cuenta con esta facultad cuando en ninguna de las fracciones del artículo 73 Constitucional se encuentra conferida expresamente.

Por lo tanto no consideramos que esta sea una facultad implícita, a su

cargo mas aún cuando el artículo 90 no considera explícitamente a estos entes sino se refiere genéricamente a entidades paraestatales cuyos principios para su creación son asignatura pendiente.

Como resultado de la forma en que se ha desarrollado el sistema del Presidencialismo en México, consideramos que el principio de generalidad en todo contrato de trabajo como esencia de las bases constitucionales inmersas en el artículo 123, se desdibujó a través:

Primero de la expedición de leyes secundarias como la Ley Federal del Trabajo de 1931, que en su artículo segundo excluyó a los llamados servidores del Estado e implanto la figura de trabajador de confianza, posteriormente con la expedición de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941, que únicamente consideraron como trabajador a los denominados de base; siendo esta leyes las que sirvieron de sustento para la adición del Apartado B al artículo 123 de 1960, en donde se elevo a rango Constitucional en la fracción XIV, la distinción de los llamados trabajadores de confianza y en la cual se reglamento que únicamente tendrían derecho a las medidas del salario y a los beneficios de las Leyes de Seguridad Social, lo cual constituye restricción de garantías sociales.

Reducciones que se determinan bajo el nombre de cargos de confianza en un listado, enunciado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, la que además de excluir de sus beneficios a quienes detentan esta categoría y de regular las relaciones de los trabajadores en los Poderes de la Unión, Gobierno de Distrito Federal y sus trabajadores de base cual régimen de excepción, amplía su aplicación inconstitucionalmente a trabajadores de algunos organismos descentralizados, de manera expresa dejando la apertura de su aplicación a los de organismos similares que se crearan en el futuro, con función de servicio público. Panorama que refleja las facultades extra



constitucionales de la figura presidencial, pues estas leyes secundarias bajo los principios del derecho administrativo son obra suya.

Con la adición del Apartado B del artículo 123 las bases de generalidad quedaron consignadas en el apartado denominado A, donde se ubican las relaciones laborales de los organismos descentralizados, con personalidad diversa del Estado, sin embargo al no formar parte de la Administración Pública Federal, estimamos que la acepción de empresas administradas en forma descentralizada por el gobierno federal en la fracción XXXI, inciso b) subinciso 1, del Apartado A del artículo 123 denota en principio subordinación, siendo entes con personalidad jurídica y patrimonio propio y porque además los principios de generalidad de las bases constitucionales no atienden a la calidad del patrón tratése de organismos descentralizados o el Estado.

Mas allá de lo que disponen la Ley Suprema en el artículo 123 Apartados A y B, las Leyes tanto Federal del Trabajo y de Trabajadores al Servicio del Estado, a los llamados servidores públicos y trabajadores de las entidades, se les sujeta a la flexibilización laboral, lo que es mas grave en el caso de los trabajadores de los organismos descentralizados, pues a través de instrumentos como el Presupuesto de Egresos de la Federación en el cual se determina el ejercicio y control de gasto público federal, es en donde se consideran las obligaciones laborales de estos entes, es así que en la formulación de sus presupuestos, se sujetan a los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Realidad que encontramos plasmada en el Presupuesto de Egresos correspondiente al año 2001, que en su artículo 42 establece; para el pago de remuneraciones, prestaciones laborales, aportaciones de seguridad social y demás erogaciones en servicios personales, las entidades se deben apegar a los criterios del Gobierno Federal por conducto de la citada Dependencia del

Ejecutivo, lo cual es inconstitucional.

La Constitución Mexicana ha sido objeto de mas de trescientas reformas<sup>97</sup>, lo cual se refleja en que en la actualidad no constituye garantía de seguridad jurídica para el gobernado, pues lejos de constituir un mínimo de derechos, el nivel de vida del grueso de la población ha ido decreciendo de tal suerte que según cifras del mismo Banco Mundial el 58 % de la población vive en la pobreza<sup>98</sup>, lo cual obedece a factores internos como; la hegemonía del Poder presidencial bajo el dominio del Partido Revolucionario Institucional por mas de 7 décadas hasta el pasado 2 de julio de 2000, con los consecuentes excesos, lo que se refleja en ausencia de democracia.

Por otro lado la implantación del modelo neoliberal a principios de los años ochentas, lejos de traer beneficios a la población, estimamos pretende la cancelación del Estado Nacional bajo la premisa de integración económica, cuya implantación se facilitó entre otros factores debido a la crisis de la deuda externa de 1982, siendo los beneficiados de este proyecto los actores internacionales y empresas transnacionales, que al intervenir en sectores estratégicos, con ayuda de la tecnología y publicidad constituyen un poder superior al Estado.

Incluso el Banco Mundial sujeta su ayuda económica a recomendaciones a nivel presidencial que inciden en la reducción del gasto público, es así que a través de estas, presiona para suprimir normas laborales consideradas hoy en día como un obstáculo, lo que incide en los trabajadores de los organismos descentralizados sujetos además de malas administraciones al presupuesto asignado y a continua desincorporación al arbitrio del Ejecutivo Federal o en el mejor de los casos a la flexibilización de las normas laborales.

<sup>97</sup> Cfr. BURGOA, ignacio. Ob. Cit. p. 373/

<sup>98</sup> Cfr. FERNÁNDEZ Vega, Carlos. "México. S.A.". México.http://www.jornada.unam.mx/2001/jul01/010704/022aleco.html.

Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, constituyen un mandato del pueblo de México, para transitar hacia la democracia, lo que se vislumbra también, en el Congreso de la Unión a través del equilibrio de fuerzas de los partidos políticos sin que ninguno detente mayoría absoluta como en el pasado, lo cual obliga a una reforma de Estado con el concurso nacional.

Para tal efecto humildemente proponemos lo siguiente:

- Sentar los principios y bases para la creación de los organismos descentralizados de manera expresa en el capítulo del Congreso de la Unión.
- Consideramos indispensable que el artículo 123 retome su esencia de generalidad sobre toda relación de trabajo independientemente de la calidad del patrón sean organismos descentralizados o el Estado.
- Acotar la actuación del Presidente estrictamente a los dictados Constitucionales y someter a la administración pública a la rendición de cuentas.
- Implantar la figura del referéndum para evitar restricciones de garantías o decisiones autócratas que afecten la forma de Estado o medidas socioeconómicas que afecten a la sociedad, con lo cual se podría someter al electorado la extinción de organismos descentralizados cuando ya no se consideren indispensables para la promoción del desarrollo.

Por lo anterior a fin de subsanar las lagunas que presenta nuestra legislación deseamos que nuestra investigación pueda contribuir a conformar el Estado de Derecho en nuestro país.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los organismos descentralizados son entidades con patrimonio y personalidad diversa de la del Estado, por lo tanto el régimen laboral a que se deben sujetar las relaciones en estas entidades, esta contenida en el artículo 123 Apartado A, de la Ley Suprema.

SEGUNDA.- Las relaciones laborales en algunos de los organismos descentralizados, por excepción se encuentran contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, ordenamiento cuyo ámbito se circunscribe a tutelar las relaciones laborales de los trabajadores en los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, por lo tanto su artículo 1º. es inconstitucional al ampliar su aplicación a estos entes, con lo que trasciende del ámbito de validez que le otorga el artículo 123 de la Carta Magna.

TERCERO.- Siendo que las Bases Constitucionales contenidas en el artículo 123 Apartado A, constituyen el mínimo de garantías sobre todo contrato de trabajo, el Apartado B debe desaparecer.

CUARTA.- El artículo 15 fracción IX de La Ley Federal de las Entidades Paraestatales es inconstitucional, pues únicamente el Congreso de la Unión esta facultado para expedir leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 siendo claro que las relaciones laborales en estos organismos se rigen por el Apartado A de este artículo, por lo tanto este órgano carece de atribuciones para delegar esta facultad en el Ejecutivo Federal y menos con el carácter discrecional que sostiene esta Ley.

QUINTA.- El artículo 42 del Presupuesto de Egresos de Federación para

el año 2001 trasciende el ámbito de validez que le otorga la Constitución Mexicana, y se contrapone a los principios del artículo 123, al disponer que los derechos laborales de los trabajadores en el Estado y en especial en los organismos descentralizados se sujetarán a los criterios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Pensamos que lo anterior puede coadyuvar a implantar el Estado de Derecho en beneficio de los trabajadores, en especial a los que laboran en los organismos descentralizados.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Trigésima quinta edición. Porrúa. México. 1997.
- 2.- ARISTÓTELES. Ética Nicomaquea, Política. "Versión Española e Introducción de Antonio Gómez Robledo." Décima Edición. Col. Sepan Cuantos... Número 70. Porrúa. México. 1982.
- 3.- BARRERA GRAF, Jorge. El Derecho Mercantil en la América Latina. UNAM. México. 1963.
- 4.- CASTAN TOBEÑAS, José. Los Derecho del Hombre. Cuarta edición. Reus. Madrid. 1992.
- 5.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Duodécima edición. Porrúa. México. 1999.
- 6.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Décimo quinta edición. Siglo veintiuno editores. México. 2000.
- 7.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Décima quinta edición. Porrúa. México. 1998.
- 8.- DE BUEN, Lozano, Néstor. Derecho del Trabajo. TI. Décima edición. Porrúa. México. 1997.
- 9.- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. et al. Historia Documental de México. TII. Tercera edición. UNAM. México. 1984.

- 10.- DIAZ MULLER, Luis. América Latina. Relacione Internacionales y Derechos Humanos. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1991.
- 11.- FAYTS, Carlos. Derecho Político. s.e. Abeledo Perrot. Argentina. 1962.
- 12.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima quinta edición. Porrúa. México. 1997.
- 13.- GÓMEZ , Magdalena. Derechos Indígenas, "Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. INI. México. 1995.
- 14.- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México. 1993.
- 15.- LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1998.
- 16.- LUCAS VERDU, Pablo. Curso de Derecho Político. Vol. II. s.e. Tecnos. Madrid. 1972.
- 17.- MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. " Estudio Preliminar de Daniel Moreno. "Col. Sepan Cuantos... Número 191. Porrúa. México. 1971.
- 18.- RECASENS SICHES, Luis. Filosofía del Derecho. Décima edición. Porrúa. México. 1991.
- 19.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Vigésima edición. Porrúa. México. 1999.

20.- THESING, Josef. Estado de Derecho y Democracia. Una compilación. Segunda edición. Grancharoff. J. A. Argentina. 1999.

21.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima segunda edición. Porrúa. México. 1987.

22.- TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Política Social del Mundo. Porrúa. México. 1971.

### LEGISLACIÓN

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 112ª. Edición. Porrúa. México. 1996.

2.- Ley Federal del Trabajo. Edición 2000. Alco. México.

3.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima novena edición. Porrúa. México. 2000.

4.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cuadragésima Primera edición. Porrúa. México. 2001.

5.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Cuadragésima Primera edición. Porrúa. México. 2001.

6.- Código Civil Federal. s. e. Porrúa. México. 2001

7.- Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2001. Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 2000.



## JURISPRUDENCIA

1.- RUBRO: COMPETENCIA FEDERAL. NO SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO. Epoca: 8 A; Tomo 59, noviembre de 1992; tesis 3ª./J.24/92; pagina:21. Genealogía Apéndice 1917-1995, Tomo IV y VI. Primera parte, Materias Civil y Común, tesis 148 y 147, páginas 99 y 96, respectivamente.

2.- RUBRO: COMPETENCIA LABORAL DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Epoca: 9 A; instancia: Segunda sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Mayo de 1996; tesis: 2ª./ J.22/96; página:153. Materia Laboral, Constitucional.

3.- RUBRO: COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN JUICIO ORDINARIO CIVIL EN QUE SEA PARTE DEMANDADA LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ( CORETT).Epoca: 9 A; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: VI. Julio de 1997; Tesis: 1ª. / J.28/97; Página; 36; materia: Civil y Administrativa.°

4.- RUBRO: TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTÍCULO 16 DE DECRETO PRESIDENCIAL QUE CREA DICHO ORGANISMO, EN CUANTO ESTABLECE QUE SE REGIRAN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Epoca: 8 A; instancia: Cuarta Sala; fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo: 82, octubre de 1994; Tesis: 4ª./J.40/94; Página 19.

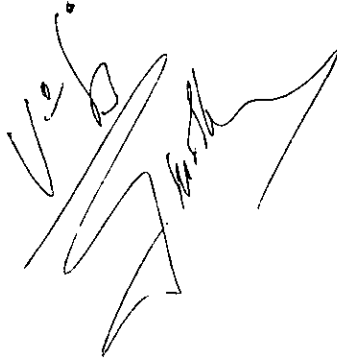
## OTRA FUENTES

- 1.- BRENES, Víctor. " Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana." Ponencia en el curso interdisciplinario de derechos humanos, laborales y sindicales. México. 27 de abril de 1998.
- 2.- BOBBIO, Norberto. et al. Diccionario de Política. Octava edición. Siglo XXI. México. 1994.
- 3.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. octava edición. Porrúa. México.
- 4.- CORDOBA, Mayela. "Reclama Fox a PEMEX una visión empresarial." Periódico REFORMA. México 14 de febrero de 2001.
- 5.- ELIZONDO MAYER, Carlos. "Completo y copeteado." Periódico REFORMA. 25 de mayo 2001.
- 6.- GONZÁLEZ ANTONIO, Roberto. "Mucha gente quedó marginada a partir de la globalización: Ortiz." Periódico REFORMA. México. 27 de febrero de 2001.
- 7.- LÓPEZ Mayolo. "Retiran a la IP en mando de PEMEX." Periódico REFORMA. México. 2 de mayo de 2001.
- 8.- PEREZ DE CUELLAR, Jaime. et al. Informe de la Comisión de Cultura y Desarrollo. "Nuestra Diversidad Creativa." UNESCO. 1996.
- 9.- RAMÍREZ CUEVAS, Pablo Cuitláhuac. Revista de Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales. "Aspectos de la Política Neoliberal en México y el FMI." Número 2. ~~Guerrero~~. Enero- Abril. 1997.

10.- VARGAS MEDINA, Agustín." El área de Libre Comercio de las Américas, peor que el TLC." PROCESO. México. 15 de abril de 2001.

11.- VELASCO C, Elizabeth. "Conquistas laborales, cuña impositiva para empresas y molestia a socios comerciales; BM." México, <http://www.jornada.unam.mx/2001/may010525/007nlpol.html>.

12.- ZAMARRIPA, Roberto. "EL canal de Zedillo." Periódico REFORMA. México. 21 de mayo de 2001.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roberto Zamarripa', with a large, sweeping flourish extending to the right.