

40721
466



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**"REFORMA DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY
REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL
ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A :
O S C A R T O R R E S G A R C I A

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ASESOR: LIC. EDUARDO HERRERA CARRANZA

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2003

A



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

MI GRATITUD A:

A MI PADRE Y MADRE
JESÚS TORRES GALVAN
MARIA DEL CARMEN GARCIA SILVA
QUE ME DIERON LA VIDA, GRACIAS POR
ESTAR EN MI EN TODO MOMENTO

A MIS HERMANOS
POR SER ESTIMULO, ALEGRIA Y AYUDA
QUE ME OTORGARON, PARA LA
CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A MI ESPOSA
POR SER MI COMPAÑERA, AMIGA,
PAREJA. EN TODO MOMENTO,
GRACIAS POR TU APOYO, MOTIVACIÓN,
CARIÑO Y AMOR.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS HIJOS
COMO EJEMPLO DE TENACIDAD.
Y ESPERANZA DEL ESPIRITU HUMANO

A MIS
AMIGOS Y A TODAS LAS PERSONAS
QUE DE ALGUNA MANERA HAN
CONTRIBUIDO A LA CULMINACIÓN
DE ESTE TRABAJO DE TESIS POR EJEMPLO
AL
SR. ANTONIO OLIVIER TOLEDO
PROF. LIC. JULIÁN CISNEROS CONTRERAS
PROF. LIC. MARTHA RODRIGUEZ ORTIZ
PROF. EDUARDO HERRERA CARRANZA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
PLANTEL ARAGON.**

**POR HABERME PERMITIDO FORMARME PROFESIONALMENTE
EN SUS AULAS, LAS CUALES LLEVO POR SIEMPRE EN LA MENTE Y
EN EL CORAZON.**

AL LIC. EDUARDO HERRERA CARRANZA.

**MAESTRO POR HABERME COMPARTIDO
SU AMISTAD, DEDICACIÓN, TIEMPO Y
CONOCIMIENTOS EN LA DIRECCIÓN DE MI TESIS.**

AL HONORABLE JURADO

**POR SU CONSIDERACIÓN PARA
EL PRESENTE EXAMEN PROFESIONAL.
MI GRATITUD Y RESPETO.**

D

**REFORMA DEL ARTICULO PRIMERO DE LA LEY
REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL
ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.**

INTRODUCCIÓN.	PAGINA.
CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL.	
DERECHO DEL TRABAJO.-----	2
DERECHO BUROCRATICO.-----	5
RELACION DE LABORAL-----	10
SUJETOS DE LA RELACION LABORAL-----	15
PATRON.-----	15
ESTADO PATRON.-----	17
TRABAJADOR.-----	22
NOMBRAMIENTO.-----	25
EMPRESA.-----	28
SERVIDOR PUBLICO.-----	30

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

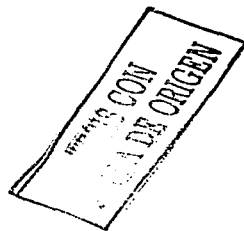
CAPITULO II ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS PARA-ESTATALES.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA COLONIA A LA ETAPA
REVOLUCIONARIA

EL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO 1925-1946-----	35
MECANISMOS DE CONTROL 1947-1958-----	38
LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES DE 1948.-----	38
EL COMITÉ DE INVERSIONES DE 1953-----	39
PLANEACION LIGADA A LOS INGRESOS.-----	39
LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1958. -----	40
LA REFORMA ADMINISTRATIVA.-----	41
REGULACIÓN ACTUAL-----	42
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MAYORITARIA.-----	46
FIDEICOMISOS PUBLICOS.-----	48

CAPITULO III MARCO JURÍDICO.

FACULTADES DEL EJECUTIVO PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS DESCENTRALIZADAS.-----	52
ORGANISMOS AUTÓNOMOS.-----	56
RELACION LABORAL CON EL TRABAJADOR.-----	58
EL ESTADO EMPLEADOR-----	71



CAPITULO IV. LA EMPRESA PARA ESTATAL DEBE CONTEMPLARSE EN EL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.---	
-----	74
CONCLUSIONES.-----	92
BIBLIOGRAFÍA.-----	95
LEGISLACIÓN CONSULTADA.-----	97

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

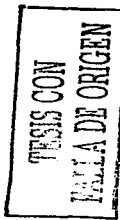
INTRODUCCIÓN

Este trabajo resulta muy interesante por la sencilla razón de que el ser humano como trabajador está siendo empujado al despojo y sin protección de nuestra ley constitucional.

La constitución al igual que todo México, vive cambios y constantes movimientos sociales, consecuencia de las actividades legislativas pasadas y presentes, sin embargo es necesario detenerse y revisar de manera concreta algunos aspectos que constituyen su movilidad diaria, como lo es el campo del derecho del trabajo, base de todo estado, en específico las relaciones que se dan en el ámbito laboral, analizar su historia y su realidad actual que es el precedente de su futuro.

Producto de su evolución y crecimiento la prestación de un servicio a favor de las dependencias del gobierno toma auge, originando así la contratación de personas por medio de un contrato.

Sin embargo, hoy en día no se ha tomado conciencia al respecto, el estado en su afanosa búsqueda de mejores elementos que conformen su estructura de recursos humanos, ha dejado de lado la estabilidad, bienestar y desarrollo de los trabajadores; motivo por el cual se desarrolla el presente trabajo, con la única finalidad de tratar de establecer la situación jurídica en la se encuentran las personas ante una relación jurídica tendiente a simular una de naturaleza laboral con el régimen burocrático, ya que ello no implica que no deban tener los mínimos derechos y protección que



gozan ya que es acreedor todo trabajador, por el simple hecho de considerar que la relación entre éste y la dependencia del estado es de carácter civil, al mediar en dicho vínculo un contrato, cuya diferencia en la práctica no se distingue, ya que la subordinación y la forma de trabajo son iguales entre un trabajador de base y el que presta sus servicios profesionales.

En primer lugar se debe estudiar los orígenes del derecho laboral considerado como un derecho social, su trascendencia en cuanto a las relaciones de trabajo, así como las condiciones en las que se desarrolla, hasta que se concreta para ser plasmada en la constitución política de los estados unidos mexicanos, en su artículo 123, iniciando con el apartado A, que es el antecedente y la base de lo reglamentado por el apartado B, concluyendo con este la búsqueda de un derecho social, definido como derecho laboral burocrático.

Por consecuencia se deberá analizar la ley federal de los trabajadores al servicio del estado, en específico lo referente a las categorías de trabajadores que contempla dicho ordenamiento, y establecer las posibles diferencias y semejanzas entre estos tipos de funcionarios, así como el régimen que se aplica a cada una, y determinar cuál es el que en su caso regirá a los prestadores de servicio por honorarios al servicio del estado.

Por lo tanto lleva de la mano arraigada el estudio del contrato del trabajo, ya que en nuestra opinión, es el que debiera regular la relación entre el estado y todo aquel que preste a alguna de sus dependencias un trabajo personal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4

subordinado, al tomar en cuenta las situaciones que se manifiestan en la relación laboral, de igual forma dos de los elementos que se presentan en este tipo de relación laboral y que determinan características especiales, tales como la jornada de trabajo y el pago de salario, los cuales se establecen de la misma forma que en el caso de aquellos.

Especialmente se requiere un cambio en la prestación de servicios ya que en la actualidad se menosprecia al profesionista en especial los egresados de la UNAM.

También significa la participación de la ciudadanía, de la sociedad en general, a través de sus organizaciones que expresan el tejido social, y la atención a esas demandas. Desde poner en práctica un teléfono público, con número único en el territorio nacional, hasta una serie de eventos en las agencias laborales para efecto de darle control y seguimiento a esas demandas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

CAPITULO I

CONCEPTOS BÁSICOS

El tema fundamental de la presente tesis, se refiere a la situación laboral que presentan los trabajadores que presentan sus servicios en las empresas descentralizadas ya que al término de la relación laboral se encuentran en la disyuntiva del régimen legal que sé a de aplicar a los mismos encontrándose por una parte el derecho laboral común el cual esta contemplado en la Ley Federal de del Trabajo reglamentaria del apartado "A" del articulo 123 constitucional o la Ley Federal de los Trabajadores a Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del mismo precepto constitucional a cual rige al sector burocrático, por l que se hace necesario examinar algunos conceptos fundamentales para estar en posibilidad de establecer el régimen aboral que habrá de aplicarse a las relaciones laborales que surgen entre los trabajadores de las empresas descentralizadas.

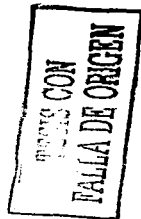
1.1 DEFINICION DE DERECHO DEL TRABAJO

Comenzaremos por citar las definiciones de algunos autores del derecho del trabajo, además haremos un breve análisis de las mismas, para dar posteriormente el concepto que consideramos conveniente.

Iniciaremos citando la definición de Alberto Trueba Urbina quien considera, "Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, para la realización de su destino histórico: Socializar la vida humana".¹

Menciona que el Derecho del Trabajo esta hecho para proteger a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, en todo caso vendria a ser todas las personas que prestan un trabajo subordinado a otra, ahora bien, estos objetivos no se han alcanzado, porque aunque mucho se habla de la tutela de la ley Federal del Trabajo hacia los derechos del trabajador, esta no se lleva acabo entre otras cosas porque las normas laborales no son aplicadas correctamente e incluso en ocasiones se dejan de aplicar por las autoridades, atentando contra los derechos de los trabajadores y violando los preceptos establecidos en la Ley para su debida observancia. Asimismo, no podemos admitir que las

¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Procesal del Trabajo, quinta edición. Porrúa, Mexico, 1998, hoja 1 p. 43.



normas e instituciones dignifican a los trabajadores, si tomamos en cuenta que muchos de ellos perciben el salario mínimo general, con el cual solo pueden aspirar a una vida precaria llena de necesidades, de manera que, si tienen una familia numerosa las posibilidades de vivir dignamente disminuyen, pero, no obstante lo anterior, creemos que la Ley no tutela los derechos del trabajador como se menciona tanto, pues no basta el hecho de que los preceptos estén establecidos en la Ley, también es necesario cumplir con su observancia.

En esta ocasión procederemos a citar el concepto de un reconocido autor como lo es Néstor de Buen para, quien, "Derecho del Trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales, y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social".²

Del análisis del concepto anterior, podemos observar que es muy completo y tal vez no habría mucho para agregar, sin embargo, consideramos que Néstor de Buen debió mencionar cuáles son esos factores en juego señalados por él pues aún y cuando lo entendemos no es lo suficientemente explícito, por último se le

² Dayalys Morales, José, Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México 1995

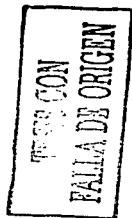
TEMAS CON
FALLA DE ORIGEN

olvida aclarar cómo se puede alcanzar la justicia social.

A continuación trataremos de analizar el concepto de José Dávalos Morales quien opina, Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo.

Analizando brevemente este concepto, podemos darnos cuenta de su claridad y precisión, pues en nuestra opinión, explica en pocas palabras los fines perseguidos por el Derecho del Trabajo al pretender alcanzar el equilibrio en las relaciones de trabajo, de manera que, la ley protege a los trabajadores, pero esto no quiere decir que el patrón deba quedar indefenso o sea atacado por la misma ley, simplemente se trata de equilibrar una balanza que por razones de poder económico y político, siempre se ha inclinado en favor del patrón, para de esta forma conseguir la justicia social de la que también hace referencia.

Para nosotros el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas que regulan las relaciones laborales, entre trabajadores y patrones, con la finalidad de conseguir el equilibrio de las mismas y de esta forma alcanzar la justicia social.



1.2 DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

Dada la importancia que ha adquirido la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, ha sido necesario que los doctrinarios conceptualizen al Derecho burocrático.

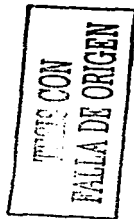
Así pues, la palabra burocracia "deriva del vocablo francés Bureaucratie, palabra que se forma a su vez con el vocablo francés Bureau que significa escritorio y el vocablo griego cratos que significa poder, de donde resulta que burocracia en sentido literal es el poder del escritorio o el poder de los que están detrás de un escritorio".³

Al respecto, Andrés Serra Rojas indica que: "en un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado, en la vida social".⁴

De las definiciones anteriores podemos precisar que jurídicamente no existe el concepto burocracia, ya que su contenido es más sociológico, es decir, se emplea para hacer referencia a una clase social

GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. México, 1993. Pág. 200.

³ SERRA ROJAS, Antonio. Derecho administrativo. T.I. Porrúa. México, 1994. Pág. 379.



constituida por los empleados públicos, quienes en lugar de asumir su función de servicio, constituyen una influencia excesiva en los negocios del Estado y una carga para todos los ciudadanos, con el papeleo y demás trabas; sin embargo ha sido tomado por diversos especialistas del derecho para definir al Derecho Burocrático.

Dar una definición satisfactoria de lo que debemos entender como Derecho Burocrático no ha sido tarea fácil, por su conceptualización se presenta como un serio obstáculo para la doctrina.

Así, para el administrativista Emilio Chuayffet Chemor, el Derecho Burocrático "regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y da especificidad y contenido a una relación que forma parte del derecho administrativo"

La definición apuntada presenta el inconveniente de ubicarlo dentro del derecho administrativo, lo cual considerarlos incorrecto, toda vez que los alcances formales del derecho administrativo no llegan a regular las relaciones laborales de los Poderes Legislativo y Judicial.

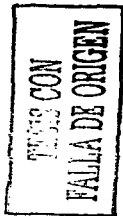
Traería como consecuencia: "primero, que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente, y en segundo lugar, el Estado exigiera, con intensidad cada vez mayor, una subordinación incondicional a sus mandamientos, expresados en forma individual, en

circulares o en reglamentos, que creara una jerarquía inalterable, que el trabajador sometiera su conciencia a la política estatal y que aceptara el principio de la devoción al servicio".⁵

En opinión de Carlos Morales Paulín, el derecho burocrático "forma parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial. La definición anterior nos indica que la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados forma parte del Derecho Laboral. Por lo que concierne a que es un trabajo especial el autor refiere lo siguiente: "al existir tanto en la Ley Federal del Trabajo como en otros ordenamientos disposiciones laborales que establecen modalidades especiales en la relación del trabajo burocrático éste es un trabajo especial del derecho laborar".⁶

Sin embargo, al contemplarlo como tal estaríamos hablando de su incorporación en la Ley Federal del Trabajo donde este tiende regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción y se compararía al Estado como una empresa patronal quien tiene como finalidad esencial el lucro y la satisfacción personal, en cambio el Estado se

⁵ CHUAYFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. México, 1981. Pág. 26.
⁶ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1995. Pág. 107.



encamina a servir y atender mejor al bienestar general sin perseguir un fin económico.

El hecho de que el artículo 123 constitucional contenga dos apartados "A" y "B" revela que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de sus servidores con las demás relaciones obrero-patronales.

Para algunos tratadistas Derecho Burocrático constituye una rama autónoma del Derecho Público: Así, para Mariano Herrán Salvatí y Carlos Roldán "es el conjunto de normas de Derecho Público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones del pueblo está en el respeto al principio de igualdad y al ideal de la satisfacción plena de la necesidad de todos los hombres y de cada uno de ellos".⁷

Consideramos que al interpretar las normas del Derecho Burocrático como una rama independiente el Derecho Laboral se podría estar en contradicción con los principios del Derecho de Trabajo o con las soluciones laboristas en algunos casos.

Por otro lado, Rafael Entrena Cuesta expresa: "Para que pueda afirmarse la sustantividad de una rama del derecho no basta con la existencia de una serie de normas relativas a un mismo objeto. Es necesario, además, que esas normas obedezcan a principios

⁷ DE LA CUEVA, Mario". Op. Cit. Pág. 643

propios y distinto de la que informan las demás ramas del ordenamiento".⁶

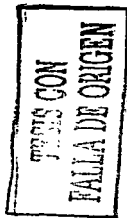
En tal virtud, podemos señalar que el Derecho Burocrático formula parte del Derecho Laboral, porque las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los municipios y sus servidores son de carácter social más aún, la teoría de la relación jurídica del trabajo es tema central de éste, por consiguiente son objeto de protección en el artículo 123 constitucional.

No debiendo confundir la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.

Los derechos y obligaciones que de ellos surjan deben ser compatibles con el interés del Estado, es decir, con el ejercicio de las funciones del servicio público que tiene a su cargo el Estado.

Para concluir y analizando los conceptos, consideramos que el Derecho Burocrático es un conjunto de normas del derecho laboral, destinada a regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, así como los derechos y obligaciones que de ellos surjan.

⁶ ENTRENA CUI STA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Novena edición. Tecnos. Madrid, 1989. Pág. 25.



1.3 LA RELACIÓN LABORAL.

La Ley Federal del Trabajo al introducir la figura de la relación de trabajo, excluye la idea contractualista, es decir, que la existencia de la relación laboral se condicione a la celebración previa del contrato. Lo que significa que no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona obtener el carácter de trabajador, sino es la prestación de servicios lo que determina la relación laboral, esto es, basta sólo con que se dé la prestación de un trabajo personal y subordinado para que nazca la relación laboral.

Para Mario de la Cueva, "la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado cualquiera que sea el acto que le dio origen, en virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias".⁵

De la definición anterior se desprende lo siguiente: la relación de trabajo surge en el momento mismo en que el trabajador presta un servicio, al presentarse ésta, se le aplica un estatuto objetivo, esto es el

DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. Pág. 187. ...

derecho del trabajo. Asimismo, no se elimina la posibilidad de que el origen de la relación laboral sea un contrato u otro acto.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo define la relación de trabajo, en su artículo 20, precepto que reza de la siguiente manera:

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

Esta definición nos otorga tres elementos esenciales que son:

- .La prestación de un trabajo personal.
- .Que se preste mediante el pago de un salario.
- .El trabajo que se preste sea subordinado. Este elemento consiste en la facultad de mando del patrón y el deber jurídico de obediencia del trabajador, siempre que sea en relación con el trabajo contratado.

Conforme al artículo, antes citado, existen diversas formas para constituir una relación de trabajo. Una de esas formas, la más común, es el contrato.

A partir de las consideraciones anteriores, es indispensable determinar si hay relación laboral entre los servidores públicos y el Estado.

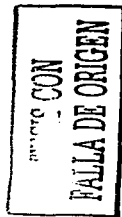
TODOS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en su contenido no contempla una definición de la relación laboral sin embargo, en el artículo 11 se señala en primer lugar como disposición supletoria a la Ley Federal del Trabajo, por tanto se debe entender que la Ley Burocrática acepta la definición que el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo hace de la relación de trabajo.

Por otra parte, el artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada cámara asumirán dicha relación".

Aunque la ley no contempla lo que debemos entender por relación jurídica, existen los elementos suficientes para suponer que si se da la relación jurídica del trabajo burocrático, tales elementos son:

.Los sujetos de la relación. La Ley Burocrática en su artículo 2°, reconoce como sujetos de la relación a los titulares de las dependencias e instituciones citadas ya los trabajadores de base a su servicio.



Por nuestra parte consideramos que la relación de trabajo no está establecida solamente entre el Estado y los trabajadores de base a su servicio, sino también está establecida por todos los trabajadores que prestan un servicio personal subordinado.

Por lo que hace a la prestación de un trabajo personal subordinado, diremos que el servidor público tiene que desarrollar una labor personal y cumplir con sus obligaciones e instrucciones dadas por el Estado, pues la fracción I del artículo 44 de la Ley preindicada señala que es obligación del trabajador desempeñar su labor con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de su jefe".

El siguiente elemento que se desprende de la definición, es el relativo a que está surge independientemente del acto que le dio origen. Sobre este artículo 3° de la ley multicitada condiciona el surgimiento de la relación de trabajo burocrático en virtud de un nombramiento o que se figure en las listas de raya en los casos de los trabajadores temporales.

Otro elemento, poco importante, lo constituye el pago de un salario. Sobre este particular la Ley Burocrática señala en su artículo 32 "el salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados". Consideramos que la remuneración no es un elemento de existencia de la

relación laboral, sino tan sólo una consecuencia de la misma.

Para Mora Rocha, la relación jurídica laboral en el sector público "es prestación de un trabajo personal subordinado, al Estado, mediante el pago de un salario consignado en el presupuesto de egresos de la Entidad pública u órgano a la cual se encuentra adscrito".¹⁰

De lo expuesto anteriormente y siguiendo los elementos de la relación labora que se rige para los trabajadores en general, podemos concluir que la relación de trabajo burocrático es el vínculo jurídico que se establece entre el órgano estatal y los trabajadores a su servicio, como consecuencia de la prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario.

La relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con las demás relaciones de trabajo, puesto que en esta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

¹⁰ MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. PAC, México, 1992. Pág. 21.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4 SUJETOS DE LA RELACION LABORAL.

Uno de los elementos que constituye la relación de trabajo, sin el cual no sería posible su existencia, es el trabajador por un lado y el patrón por el otro.

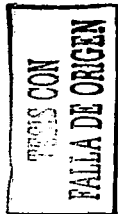
Los sujetos del sector privado lo componen el patrón y el trabajador, ambos regulados por el Apartado A" del artículo 123 de nuestra Carta Magna y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

Mientras tanto, en el sector público los sujetos de la relación jurídica, son el Estado como patrón y los servidores públicos como trabajadores, sus relaciones se encuentran regidas por lo dispuesto en el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A continuación, hacemos referencia a los sujetos que integran la relación jurídica laboral tanto del sector privado como del público.

1.5 PATRÓN.

Uno de los sujetos de la relación laboral en el sector privado, es el patrón, es decir, la persona física o moral que recibe el trabajo personal



subordinado, de una o varias personas y el cual realiza el pago de un salario por tales servicios.

Para Alfredo Sánchez Alvarado, el patrón es la persona física o jurídico colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos ".¹¹

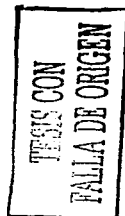
Patrón es una figura importante de la relación laboral. Con su ausencia esta no puede crearse. A través de la historia el término patrón ha sido muy discutido y en la mayoría de los casos se asocia con explotación, maltrato y arbitrariedad.

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo establece: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

De la definición anterior, se objeta el hecho de distinguir entre el trabajo material y el trabajo intelectual, lo cual consideró erróneo pues toda actividad lleva siempre implícita en mayor o menor grado, algo de ambos tipo. No hace referencia a la contraprestación.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley federal del Trabajo define al patrón como:

¹¹ SANCHEZ ALVARADO, ALFREDO. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Vol. I. México, 1967. Pág. 299.



La persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

Tal definición pudiera estimarse incompleta en tanto que omite destacar el elemento de subordinación y no alude al compromiso de retribuir el trabajo.

1.6 EL ESTADO COMO PATRON.

El Estado como ficción jurídica necesita de los servicios de las personas físicas para llevar a cabo sus funciones, por un lado, existen los que tienen la representación del propio Estado, es decir, los titulares de cada uno de sus órganos y por el otro, los trabajadores que realizan las demás actividades, o sea, la burocracia propiamente dicha.

De tal forma, es el Estado el que tiene el carácter de patrón de los servidores públicos, pero actúa a través de representante y este caso, quienes tienen tal carácter son los titulares de los órganos del Estado. Evidentemente, el Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro.

De conformidad con lo dispuesto por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la relación laboral se da entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por lo que el patrón en el sector público son los titulares de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial,
órganos del Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1º, enumera además una serie de instituciones cuyas relaciones están registradas también por dicha Ley.

Podemos decir que siendo el Estado el patrón de los trabajadores a su servicio, los que tienen que cumplir con las obligaciones emanadas de la Constitución Federal y de la Legislación Burocrática, son los titulares de los órganos del Poder Ejecutivo y judicial, en el Poder Legislativo lo asume las directivas de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y de Senadores, los titulares de los órganos del Gobierno del Distrito Federal y los titulares de los organismos señalados en el artículo 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

para Andrés Serra Rojas, el titular "es la persona física, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que la comunidad se ha propuesto".¹²

Desde luego, el asentamiento de las disposiciones laborales, se debe haber por parte de los sujetos mencionados, en su carácter de representante del

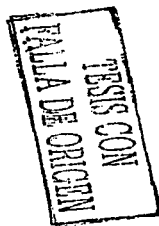
¹² SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cito Pág. 382.

TESES CON
FALLA DE ORIGEN

Estado y no en lo particular como pernas físicas que presta a otra, física y en el caso del cambio de funcionario, será el titular en turno, al que le corresponda la responsabilidad de ser sujeto-patrón de la relación laboral.

El Estado se ocupa de un cúmulo de actividades incrementadas el constante desarrollo de la vida social. Este desarrollo exige la satisfacción de los nuevos imperativos y que el Estado, en su papel organizativo de la sociedad, se ve obligado a afrontar mediante la prestación de servicios a escala. Es así como dicha actividad no tiene más límites que los establecidos por el propio Estado, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas consideradas necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Para el Maestro Rafael Martínez Morales: "La función pública, realizada por los Trabajadores al Servicio del Estado, aún cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la primera está referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del estado en cuanto tal, y la segunda está identificada con todas las acciones a cargo del estado. La capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral entre el Estado y el servidor..."¹³



¹³ MARTINEZ MORALES, RAFAEL J. *Derecho Administrativo*. "3° y 4° Cursos. Tercera Ed.

Acertada distinción constituye lo expuesto por el Maestro Martínez Morales, al distinguir la función pública como acción a cargo del trabajador en cuanto tal y la función pública a cargo del Estado como sus actividades. Implicando la primera una relación de trabajo entre el Trabajador y el Estado.

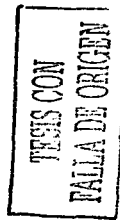
El Maestro Guillermo Cabanellas manifiesta: "El Estado empresario o empleador, en lo que atañe a las leyes laborales, es un patrono más sin desconocer que, abusivamente, suele declararse exento de obligaciones que impone imperativamente a particulares en situación similar. Cuando el Estado, las provincias o los municipios, emplean trabajadores a su servicio, éstos pactan un contrato de trabajo y aquellas entidades públicas asumen el papel de patronos, con igualdad de obligaciones e idénticos derechos que los restantes (sic) empresarios en tanto que, cuando se trata de funcionarios públicos, la prestación de servicios queda en principio al margen de la regulación laboral estricta. Aunque por cierto pudor social contemporáneo y por efecto de duras críticas la situación haya evolucionado algo, el Estado continua siendo el peor de los patronos, por poner los resortes del Poder al servicio de sus intereses mezquinos como empresario. Con el argumento o el pretexto del bien público, que impone austeridad y que encuentra restricciones, como la de las leyes presupuestarias, se causa un mal privado de sus agentes. Si bien sé esta lejos, en lo predominante, del abuso en la libertad de cesantías, que no eran

TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN

más que los despidos arbitrarios sin indemnización, todavía las remuneraciones de los servidores estatales se hallan, por doquiera, por debajo de los trabajadores subordinados a particulares el régimen provisional es, para los servidores del Estado, el más prolongado en edad para los beneficiarios y el más corto en su expresión monetaria. Sin que falten razones de peso que apoyan las restricciones, se llega a la negación de otras potestades sociales reconocidas con amplitud en el sector privado, tales, la facultad de constituir asociaciones profesionales y la del derecho de huelga, aunque los hechos suelen plasmar otra realidad. No puede sorprender que se provoque así cierto malestar e indolencia en no pocos empleados públicos, inclinados, en su conformismo, a la rutina como técnica y, en manifestaciones de cierta hostilidad, a considerar al público, al que debe servirse y atenderse, no como titular de un derecho ni como cliente, sino como elemento que incomoda y hasta como enemigo."¹⁴

El Profesor Jorge Olivera Toro manifiesta: "El Estado, en ejercicio de la soberanía, tiene en todo tiempo el derecho de transformar la estructura en la cual está colocado su personal y por lo tanto, suprimir o crear empleos públicos como mejor se adapte a sus tareas. Esa facultad, con la cual el Estado puede arreglar su organización, debe ejercerse sin ocasionar perjuicios innecesarios o indebidos a los servidores del Estado respetando sus derechos y,

¹⁴ CABANELLAS, Guillermo. Ob. cit. tomo III, p. 569.



en todo caso tomar las providencias legales para remediar aquellos que se ocasionen."¹⁵

El Estado cuenta con los medios necesarios para crear y suprimir empleos a efecto de cumplir con los fines para los cuales fue creado, pero eso no significa que cause un grave perjuicio a sus empleados, como lo son en este caso los Trabajadores de Confianza.

1.7 TRABAJADOR.

El trabajador es aquella persona física que, con apego a las prescripciones de la Ley entrega su fuerza de trabajo al servicio de otra y, en atención a los lineamientos constitucionales, no admite distinciones, así se ha reconocido en la Ley, en el artículo 3° segundo párrafo, que recoge el principio de igualdad al estatuir:

"No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social". Así, la Ley Federal del Trabajo nos ofrece el concepto de trabajador, al señalar en su artículo 8°, primer párrafo 1°. Lo siguiente:

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

¹⁵ DR. ENRIQUE DEL TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Quinta Ed. Porrúa, México 1988 p. 355.

Los requisitos que deberán concurrir para que se integre la denominación legal de trabajador son:

- .El trabajador será una persona física.
- .Ha de prestar un servicio a otra persona física o moral.
- .El servicio ha de ser en forma personal, esto es, debe ser realizado por la persona contratada y no otra.
- .El servicio ha de ser de manera subordinada. Por subordinación debe entenderse que el trabajo habrá de realizarse bajo las órdenes del patrón y dentro de la jornada de trabajo.

Por otro lado, el trabajador al servicio del Estado es definido por el artículo 3º de la Ley Burocrática, precepto que reza de la siguiente manera: trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, con virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

De esta definición legal, cabe señalar que se hace la distinción entre trabajo físico y el intelectual, lo cual consideramos erróneo, pues toda actividad lleva siempre implícita en mayor o en menor grado, cargo de ambos tipos. Asimismo, se objeta por ser reducida, pues en ella no se precisa si es una persona física o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

moral la que presta el servicio, no contempla los elementos Personal y subordinación.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano los define como "las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".¹⁶

Esta definición pone en claro los principales elementos que deben concurrir para que se integre la denominación de trabajador al servicio del Estado.

Por otro lado, el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, considera como trabajadores del Estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el gobierno del Distrito Federal, aunque en forma de inconstitucionalidad el artículo 10 de la Ley Burocrática extiende su aplicación para aquellas personas que trabajen en un organismo descentralizado que tenga "a su cargo función de servicios públicos".¹⁷

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los divide en dos grupos: de BASE y de

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, T.H. Quinta edición, Porrúa, México, Pág. 3107.
¹⁷ CANTÓN, NICOLLE R. Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático Segunda edición, Pac. México, 1991.

CONFIANZA. Esta clasificación se encuentra contenida en el artículo cuarto de dicha ley.

1.8 NOMBRAMIENTO.

La relación entre el Estado y sus servidores públicos lo puede tener como fundamento un contrato de trabajo porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de la producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen fines económicos.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo ya las consecuencias que deriven conforme a la Ley, al uso ya la buena fe.

Necesariamente debe ser una persona física, pues al ser una persona moral es representada por un ser humano que exterioriza su voluntad. La persona moral en cuanto tal no puede actuar, se ubica en situación similar al Estado que también es considerado con tal carácter en el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal.

La sustitución del patrón es la transmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud de la cual, el adquirente asume la categoría de nuevo patrón con todos los derechos y obligaciones, pasados, presentes y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

futuros, derivados y que se deriven de las relaciones de trabajo.

El patrón sustituido es solidariamente responsable con el nuevo, de las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de seis meses. Con lo anterior se trata de evitar posibles fraudes en perjuicio de los trabajadores.

Dentro del artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo, y en éstos términos trabajador es "la persona física que presta a otras, física o moral, un trabajo personal subordinado". Partiendo de éste concepto, podemos señalar dos elementos o características esenciales, que son:

a).- Persona física.- no podrá ser trabajador una persona moral, es decir, que sólo la persona humana es susceptible de serlo, no así la persona jurídica.

b).- Trabajo personal subordinado.- el trabajo personal se trata de la fuerza de trabajo de una persona, la cual consecuentemente, sólo podrá prestarse por el trabajador mismo. "Alfredo Sánchez, nos da su concepto de trabajador, como aquel que presta el servicio, debiendo quedar incluido en éste género las siguientes especies: obrero, doméstico, artesano, empleado de una empresa, jornalero, agente de comercio, etc., sea material, intelectual o mixto, y que preste sus servicios en forma subordinada". El

trabajador pone su fuerza de trabajo al servicio de la empresa (entendiéndose como empresa el término "otra persona") y, por tanto, en el desarrollo de su fuerza de trabajo, subordina su actividad a los fines de la empresa".¹⁸

Es importante señalar que de acuerdo con la opinión del maestro Alfredo Sánchez Alvarado, independientemente del nombre que se le de a la persona que presta el servicio, de acuerdo al trabajo que desempeñe, no deja de ser trabajador, y éste concepto no deja de ser importante en virtud de que el derecho del trabajo no hace diferencias por la denominación.

Según la especialización del trabajador, el derecho laboral protege a todo aquel que presta un trabajo subordinado. Siendo el trabajador la razón de existir del derecho del trabajo, así como de instituciones, tratados, etc., que ha surgido para tutelar a la clase trabajadora, hacer valer sus derechos y velar por los mismos, evitando que desaparezcan y de la misma manera evitando que se restrinjan.

En nuestra legislación se señala que no existirá diferencia entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, religión, condición social o doctrina política.

El trabajador debe ser una persona única y exclusivamente física, siendo ésta de cualquier sexo.

¹⁸ Sánchez Alvarado, Alfredo Instituciones de Derecho Mexicano, pag. 290.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tomando en consideración que la ley equipara tanto el hombre como a la mujer en un nivel igual de derecho y obligaciones, salvo las medidas especiales de protección a las mujeres, en relación con cierto tipo de trabajos.

El derecho laboral protege al trabajador como ser humano, y su desgaste físico de energías en la prestación del servicio.

1.9 EMPRESA

Entidad institucional con personalidad jurídica propia, constituida con capital de titularidad estatal en su totalidad o de modo parcial, cuya finalidad es la realización de actividades productivas o la prestación de un servicio en régimen de Derecho privado.

La diversidad de las empresas públicas es tal que, a veces, resulta difícil identificarlas. Así, por ejemplo, no se debe identificar la empresa pública tan sólo con las empresas nacionalizadas ya que, aunque todas las empresas públicas tienen un capital público -al menos en parte-, no todas surgen a partir de un proceso de nacionalización.

Lo que en la práctica caracteriza o diferencia a una empresa pública de otra privada es su relación con los poderes públicos. A diferencia de la empresa

privada, la empresa pública no busca la maximización de los beneficios, las ventas o la cuota de mercado, sino que busca el interés general de la colectividad a la que pertenece, aunque este interés pueda, en ocasiones, ir en contra de los objetivos anteriores que rigen la actuación de la empresa privada. Por ello, el proceso de toma de decisiones de la empresa pública difiere de aquellas que pertenecen al sector privado en tanto en cuanto el poder de iniciativa parte del Estado, que lo ejerce estableciendo sus objetivos y controlando su actividad; el poder de gestión pertenece a las propias empresas, que lo llevan a cabo a través de sus propios órganos aunque, a menudo, los directivos y administradores son nombrados por el Gobierno. Es frecuente también que los trabajadores y los usuarios, mediante las asociaciones de consumidores, estén representados en los órganos decisores.

Las empresas públicas, que constituyen la mayor parte del sector público de la economía, y que son uno de los principales medios utilizados por los Gobiernos para intervenir en la economía, tienen una relevancia económica muy destacada, no sólo en términos cuantitativos (por su volumen de negocios, su participación en el producto interior bruto -PIB-, número de empleados, etcétera), sino también debido a que se sitúan en sectores productivos clave.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.10 SERVIDOR PUBLICO

Es toda persona que se desempeña como representante de elección popular como miembro del Poder Judicial, y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración pública, en el Poder Judicial o Poder Legislativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO II
ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

El constituyente de 1917 no previó la existencia de una administración diferente de la centralizada. Los constituyentes de Querétaro no concebían la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado.

Esta situación trajo como consecuencia que las disposiciones constitucionales originales solo establecieron las bases de la Administración Pública centralizada, por lo que en el artículo 90 solo se hizo referencia a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos. Antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos Constitucionales: 93, párrafos segundo y tercero; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal. El congreso tiene entonces facultades para crear organismos en esas ramas, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley. La administración pública en nuestro país ha venido transformándose paulatinamente a medida que las condiciones económicas, políticas y sociales así lo han requerido. Con el paso del tiempo y de acuerdo con las circunstancias, el aparato administrativo ha

TERMINA CON
FALLA DE ORIGEN

llegado a adquirir nuevas y variadas atribuciones, que le han dado cierta caracterización específico en diferentes épocas. De acuerdo con los diferentes cometidos que configuran el entorno económico, político y social, la administración pública se adecua constantemente.

Este fenómeno, que podríamos calificar de continua modernización administrativa, se presenta con claridad en la evolución que ha tenido la administración pública de México, aunque no es exclusivo de ésta, ya que se puede observar en la conformación y el desarrollo de las administraciones públicas de diferentes países.

2.1 ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.

ANTECEDENTES HISTORICOS. DE LA COLONIA A LA ETAPA REVOLUCIONARIA.

La historia de México relata como dentro de la organización del virreinato, durante la Colonia, se crearon los organismos precursores de la empresa estatal. Tal es el caso del estanco¹⁹ del tabaco o Real Renta del Tabaco, cuyas funciones consistían en la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco, con el propósito de aumentar el poder económico de la

¹⁹ Estanco monopolio específica sobre una determinada rama de la producción establecida por el Gobierno español durante toda la Colonia y cuya vigencia prácticamente se prolonga hasta mediados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Corona, reforzando el control político sobre la población dedicada a estas labores.

De esta manera el Estado intervenía para regular y restringir algunas actividades económicas, especialmente agrícolas y mineras, que podrían afectar la economía de la metrópoli, así como para promover y estimular otras que fortalecieran su posición hegemónica. Así, se da el establecimiento de otros monopolios estatales para diversos productos, como el cobre, el estaño, el plomo, el alumbre y, principalmente, los importantísimos estancos de azogue, de sal y de la pólvora.

Otros ejemplos de empresas públicas son la Casa de la Moneda, que se incorporó a la administración real en 1762 y la Fábrica Real de Pólvora, cuyas instalaciones se establecieron en 1780.

La intervención del poder público en la actividad económica de México después de la independencia, y en las décadas siguientes en que el país hacía esfuerzos por afirmar su soberanía como nación, adoptó modalidades diversas para responder a las nuevas necesidades impuestas por la época.

En 1830 se crea el Banco de Avío, con un capital social de un millón de pesos, con objeto de desarrollar la industria textil, la cría de gusanos de seda y la elaboración de ésta, así como el establecimiento de Fábricas de papel. El Estado

surgido de la lucha de independencia participó así, activamente, en la promoción de aquellas industrias que estuvieron restringidas durante la Colonia.

Durante la última administración de Antonio López de Santa Anna, el Estado definió con mayor precisión su intervención como promotor de las actividades económicas mediante el Decreto del 22 de abril de 1835, en que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio quedó encargado de la expedición de patentes y privilegio y concesiones, del fomento de todos los ramos mercantiles e industriales, de la construcción de caminos, canales y otras formas de comunicación.

Afines del siglo pasado el Estado amplió su participación en empresas industriales y de servicios, entre las que destacan las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico en diversas regiones del país. Ya en el presente siglo se estableció la Caja de Préstamo para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura con un capital de diez millones de pesos.

A partir de 1917 la injerencia del Estado en la vida económica y social del país ha venido aumentando dado su papel de principal responsable de la promoción del desarrollo nacional.

Las entidades paraestatales -que en 1930 eran apenas alrededor de 16 y que afines de 1976 ya mas de 900-

han pasado por un proceso de desarrollo institucional muy complejo, que se analizara a continuación.

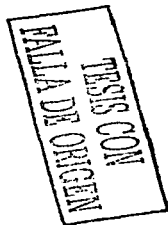
2.1.1. EL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO (1925-1946)

Podría afirmarse que esta primera etapa abarca-grosso modo- de 1925 a 1946, que se caracteriza por el establecimiento coyuntural, por agregación, aleatorio y sistemático de las empresas publicas en función de las necesidades que fueron presentándose en los distintos periodos por los que atravesó el país desde su consolidación posrevolucionaria hasta fines de la Segunda Guerra Mundial.

En esta época se crearon la Comisión Nacional Bancaria²⁰ y el Banco de México, con el propósito de resolver el caos en que se encontraba el incipiente sistema bancario del país. Así mismo se CREO LA Comisión Nacional de Caminos, con la idea de lograr en forma definitiva la integración física del territorio nacional. También se constituyeron la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, con la finalidad de sanear la anarquía imperante en las actividades del sector agrícola.

El estado mexicano recurrió de manera importante a formas jurídicas administrativas diferente de las

²⁰ De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Comisión se considera órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y crédito público.



centralizadas, por juzgarlas mas adecuadas para la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que se determina o se ve forzado a participar directamente. Es apartar de la etapa posterior a la Revolución de 1910-1917 cuando el numero y la variedad de estas instituciones cobro importancia dentro de la Administración Publica Federal.

En la década de los años treinta, el Estado canaliza básicamente su inversión hacia las actividades de fomento que propiciarán un marco adecuado para la actividad privada. Nacional Financiera, cuya creación obedeció al propósito de fomentar el desarrollo del país a través del fortalecimiento del sistema bancario oficial, así como apoyar crediticiamente al desenvolvimiento de la industria nacional; el Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Publicas encargado de financiar las obras de infraestructura así como los servicios públicos que se requieren para promover el desarrollo urbano en el país.

En 1927 se creo, por parte del Presidente Cárdenas, de la Comisión Federal de Electricidad. También en ese periodo se creo la Comisión de Fomento Minero, destinada a prestar apoyo técnico y económico a los pequeños y medianos mineros, a propiciar la creación de empresas minero metalúrgicas y a fomentar el desarrollo de la minería en general. La expropiación fue la vía que permitió al Estado mexicano rescatar para la nación la explotación de los hidrocarburos y dio lugar a la creación de Petróleos Mexicanos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

(PEMEX), empresa nacionalizada que desempeña un papel de gran importancia en el desarrollo económico y social mexicano. El segundo ejemplo de expropiación lo construyen los Ferrocarriles Nacionales de México, que significan actualmente un importante soporte para la expansión de la industria y el comercio, la minería y la agricultura.

A partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculo estrechamente a la política de promoción de la industrialización, objeto básico de la estrategia del económico y social adoptado en esa época.

En esta época, el Estado incremento su actividad empresarial con el fin de regular el mercado y proteger al consumidor final. Con este propósito decidió la creación de la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CANASUPO) y la Industria de Abastos (IA).

El fortalecimiento de las Instituciones Financieras Publicas obedeció igualmente al propósito de apoyar decididamente el proceso de Industrialización, tanto por la vía de otorgamiento de créditos a plazos adecuados y a tasas de intereses inferiores a las vigentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1.2. MECANISMOS DE CONTROL (1947-1958).

El primer esfuerzo de control, por parte de la Administración Pública Federal, se inicia formalmente en 1947 con la expedición de la primera Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal (D.O. 31-XII-1947). Esta Ley otorgaba facultades de control tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como ala de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A la Hacienda correspondía la facultad de controlar y vigilar operativamente a los organismos y empresas, quedando bajo su supervisión todos los fideicomisos del Gobierno Federal. A la segunda la facultad de revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra de los organismos y empresas.

2.2 LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES DE 1948

En el artículo 6°, del citado decreto de 1948 se estipuló cuáles serían los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedarían sometidos a la supervisión y al control de la Comisión Nacional de Inversiones, la cual constituyó así el primer mecanismo de control.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.1 EL COMITÉ DE INVERSIONES DE 1953

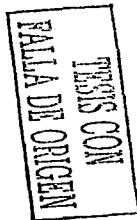
El 27 de junio de 1953 se expidió un acuerdo que disponía que las secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su programa de Inversiones relativo al sexenio 1953-1958, debiendo informarle oportunamente de los cambios que se operaban en el citado programa.

En el mismo ordenamiento se establecía que la información que se presentase a la Secretaría de Hacienda debería contener lo correspondiente al financiamiento del programa y la especificación del origen de fondos.

El nuevo Comité de Inversiones, si bien acometió una serie importante de actividades tendientes a instrumentar el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas públicas, no llegó a ser tampoco un mecanismo verdaderamente operativo.

2.2.2 PLANEACION LIGADA A LOS INGRESOS (1959-1976)

En la Ley de Secretarías de Diciembre de 1958 se inicia la tercera etapa, a partir de la cual, el Gobierno Federal decide que la mejor manera de



ejercer un adecuado control y otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas Públicas en su conjunto, es a través del establecimiento de sistemas para su ordenada planeación y evaluación.

En esta tercera etapa, la de la planeación y control de las empresas públicas, pueden diferenciarse dos periodos: uno que va de 1959 a 1976, en el que predomina la concepción de una planeación ligada a los ingresos, en el que persiste el modelo de control centralizado en las entidades paraestatales; y un segundo periodo, que se inicia a partir de 1977, caracterizado básicamente por la vinculación de la plantación al cumplimiento de los grandes objetivos y metas nacionales y el control, que se ejerce con base en un modelo sectorial, desconcentrado o de responsabilidad compartida.

2.2.3. LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADOS DE 1958.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1958, publicada en el diario oficial del 24 de diciembre de 1958- en vigor a partir del 1° de enero de 1959- introdujo en la administración pública federal una reforma sustancial; y la creación de la secretaria de la presidencia, para lo cual se tomo, como núcleo constitutivo, la organización y funciones

de la antigua Comisión de Inversiones, según se advierte en las facultades que le fueron conferidas.

Fue la ley de secretarías y departamentos de estado de 1958- en vigor a esta 1976- la que institucionalizó los mecanismos operativos que dieron inicio a una efectiva plantación económica y social, si bien estas funciones quedaron repartidas en tres dependencias: en la plantación a cargo de la nueva secretaria de la presidencia, el control a cargo de la secretaria del patrimonio nacional y el presupuesto a cargo de la secretaria de hacienda y crédito público.

El control administrativo de las empresas públicas-excluidas las instituciones de crédito, de seguros y organismos auxiliares de crédito- quedó fundamentalmente a cargo de la secretaria del patrimonio nacional.

2.3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

En el año de 1965 se creó la Comisión de Administración pública dentro de la Secretaría de la Presidencia, con el propósito de efectuar un diagnóstico Global en la Administración Pública Mexicana proponer las medidas generales para hacerla más eficiente mas eficiente y eficaz.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En 1963 se creó la comisión de energético con el objeto de diseñar y llevar a cabo una política en esta materia. Quedaba integrada por varias dependencias del sector central y todas las paraestatales referentes a energéticos (Instituto Nacional de Energía Nuclear, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc).

La fundamentación jurídica de estas reformas se encuentran principalmente en la ley orgánica de la Administración Pública (Publicada en el Diario Oficial de la federación el 30 de Diciembre de 1976), puesto que destaca la obligatoriedad de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de desarrollar sus actividades en forma programada y con base en los lineamientos generales que señale el poder ejecutivo.

2.3.1 REGULACIÓN ACTUAL.

La Administración Pública a Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expide el congreso. El artículo 10. de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, que fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de Diciembre de 1996, indica quienes integran la realización pública federal Centralizada y quienes la Administración Pública Paraestatal.

El artículo 45 de la Ley en comento define a los organismos descentralizado como las entidades creadas por la ley o decretó del Congreso de la Unión por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad, jurídica y patrimonios propios cualquiera que sea la estructura legal que adopte.

En la relación de Entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la ley federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento (publicado en el Diario Oficial de 13 de agosto de 1997) aparecen enlistados 75 organismos descentralizados que son los siguientes:

- Aeropuertos y servicios Auxiliares.
- Caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos.
- Casa de Moneda de México.
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial.
- Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Enseñanza, B.C.
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN.
- Centro de Investigación y Estudios Superiores de Antropología Social.
- Centro de Investigaciones en Química Aplicada.
- Centro Nacional de Metrología.
- Colegio de bachilleres.
- Colegio de postgraduados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN.
- Comiso Federal de Electricidad.
- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
- Comisión Nacional de Zonas Áridas.
- Comiso Para la Regulación de la Tenencia de la Tierra.
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- Compañía Nacional de Subsistencia Populares.
- Consejo de Recursos Minerales.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- El colegio de la frontera sur.
- Ferrocarriles Nacionales de México.
- Fondo de cultura económica.
- Forestal Vicente Guerrero (en proceso de desincorporización)
- Hospital General de México.
- Hospital general "Dr. Manuel Gea Gonzáles".
- Hospital Infantil de México "Federico Gómez"
- Instituto de investigaciones Doctor José MRIA Luis Mora.
- Instituto de Investigaciones eléctricas.
- Instituto de Seguridad Social para las fuerzas armadas mexicanas.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Instituto de Seguridad y servicio sociales de los Trabajadores del Estado.
- Instituto de fondo Nacional de la vivienda para los trabajadores.
- Instituto mexicano de cinematografía.
- Instituto mexicano de la propiedad industrial.
- Instituto mexicano de la radio.
- Instituto mexicano de psiquiatría.
- Instituto mexicano del petróleo.
- Instituto mexicano del seguro social.
- Instituto nacional de astrofísica, óptica y electrónica.
- Instituto nacional de cancerológica.
- Instituto nacional de capacitación fiscal (en proceso de desincorporación)
- Instituto nacional de cardiología.
- Instituto nacional de ciencia penales.
- Instituto nacional de enfermedades respiratorias.
- Instituto nacional de investigaciones nucleares.
- Instituto nacional de la nutrición "Dr. Manuel Velasco Suárez".
- Instituto nacional de pediatría.
- Instituto nacional de perinatología.
- Instituto nacional de salud pública.
- Instituto nacional indigenista.
- Instituto nacional para la educación de los adultos.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Instituto para el desarrollo técnicas de las haciendas publicas.
- Loteria nacional para la asistencia publica.
- Luz y fuerza del centro.
- Patronato de obras e instalaciones del IPN.
- Patronato de promotores voluntarios (en proceso de desincorporación)
- Patronato del ahorro nacional.
- Pemex-exploración y producción.
- Pemex-gas y petroquímica básica.
- Pemex-petroquímica.
- Pemex-refinación.
- Petróleos Mexicanos.
- Productora nacional de biológicos veterinarios.
- Productora nacional de semillas.
- Productos forestales mexicanos (en proceso de desincorporización)
- Pronósticos para la asistencia publica.
- Servicio nacional de información de mercados.

2.3.2 EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, también conocidas como empresas públicas o establecimiento públicos, como se les denomina en Francia, se desarrollan en México a partir de la Segunda Guerra Mundial, en que el Estado ció la necesidad de intervenir en áreas determinadas de la

producción, independientemente de la necesidad de ocupar las empresas transnacionales que pertenecían a países con los que México se encontraban en Guerra. Posteriormente el Estado fue administrando aquellas que adquiriría ante su inminente cierre, con el fin de proteger fuentes de empleo, una rama de la industria o una zona económica del país.

De esta forma, el área paraestatal de la Administración fue creciendo desorbitadamente, con fines sociales y de interés público, sin ánimo de lucro y sin criterios uniformes. El Derecho y la legislación habían dejado de lado esta área de la Administración Pública.

La primera de sus características que es necesario señalar es que su forma y su manejo se regulan en primer término por el Derecho privado. Al respecto, Ruiz Massieu, dice que: "En el caso de estas empresas públicas, el Estado no las crea por un acto de autoridad, sino que, al igual que cuando pretende establecer un organismo descentralizado en forma de sociedad de derecho privado, es necesario observar el procedimiento y los requisitos de la legislación aplicable."

En muchas ocasiones el Estado abusa de su libertad de administración, que le permite la creación o adquisición de empresas de naturaleza privada, sin

RUÍZ, Massieu. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que realmente sean indispensables, ya que para ser de participación deberían intervenir los particulares, lo cual no sucede, pues como es sabido, en la mayoría de ellas todos los socios son ante públicos, con el fin de reunir los requisitos que la ley señala para las sociedades mercantiles, lo cual desvirtúa la participación estatal mayoritaria, que se conviene en totalitaria, por lo cual resulta ocioso utilizar esta forma jurídica.

En este sentido, Ruiz Massieu dice que "En todo caso, el Gobierno debe mirar con gran claridad qué forma jurídica es la adecuada para la consecución de los fines señalados a la empresa. Al efecto estimamos que la empresa de economía mixta debe constituirse y operar solamente cuando existe el interés de que participen los inversionistas privados, de modo que si el capital de una empresa sólo se va a integrar con el aporte del Estado es más conveniente que se adapte exclusivamente la forma administrativa de organismos descentralizados".²²

2.3.3 FIDEICOMISOS PUBLICOS.

Interés especial ofrece el caso de los fideicomisos públicos, ya que construyen uno de los tipos de entidad más importante dentro de la Administración Pública Paraestatal, tanto por su número como por el

²² Ibidem. Publica mexicana. Edn. Formu, S.A., Pág. 187. Pág. 188

volumen de recursos financieros que operan, por el ámbito de actividad en que se desenvuelven por la imprecisión con que se manejan.

Ahora bien prescindiendo del origen del fideicomiso en el Derecho anglosajón, como "trust", lo cierto en el Derecho Mercantil mexicano representado en este punto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomiso aparece como una operación crediticia, soportada por una institución fiduciaria, con base en un contrato; o dicho de otra forma: como un acto mercantil, negocio unilateral, exclusivamente bancario.

Villagordoa lo define "como un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".²³

La utilización de esta figura jurídica para el ejercicio de las funciones publicas es muy reciente en nuestro país, y sin embargo ha tenido una gran aplicación por las características especiales que presenta. La abundancia que hubo en este tipo de entidades se entiende por la flexibilidad para su

²³ VILLAGORDOA, José Manuel. El régimen Jurídico del Fideicomiso público en México, publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México-1981, Pag. 25.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

estructuración; para abocarse a la realización de cualquier fin lícito; por el hecho de que el dominio recae en una persona tan calificada como una institución de crédito (autorizada para operar como fiduciaria), y por la posibilidad que se instituya un comité técnico o de distribución de fondos integrados con representantes del gobierno federal o de las empresas fideicomitentes, que actúan de manera similar a los consejos de administración de las anónimas.

Consideramos que debe evitarse la proliferación de los fideicomisos públicos si no se cuenta con la debida justificación para ser uso de esta figura, que solo debe ser utilizada cuando no sea posible que un organismo descentralizado cumpla con los objetivos que se a propuesto alcanzar ya sea por la naturaleza especifica del objeto a realizar o por los elementos técnicos que requieren la afectación de un patrimonio a un fin particular. De otra manera no se justificaría su creación.

De acuerdo con el informe de la unidad desincorporación de entidades paraestatales de la secretaria de hacienda y crédito publico (publicada en mayo de 1993), solo existían 32, entre ellos:

-Fideicomiso para elaborar un diccionario del español que se habla en México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Fideicomiso para el estudio y fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales (FIDEIN).
- Fondo de equipamiento industrial (FONEI).
- Fondo de fomento y garantías para el consumo de los trabajadores (FONACOT).
- fondo de garantías y fomento de la industria mediana y pequeña (FOGAIN).
- Fondo nacional de fomento al turismo (FONATUR).
- Fomento nacional de fomento a las artesanías (FONART).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III
III. MARCO JURÍDICO.

3.1 FACULTADES DEL EJECUTIVO PARA LA CREACIÓN DE LAS EMPRESAS DESCENTRALIZADAS.

Los organismos descentralizados pueden ser creados por la ley o por Decreto del Congreso de la Unión, así como por el Presidente de la República a través de decretos administrativos, razón por la que, la facultad de creación de tales organismos es concurrente entre ambos órganos del Estado, lo que ha dado lugar a innumerables discusiones doctrinales, por considerar que originariamente el jefe del Ejecutivo no puede crear organismos administrativos que lleguen a afectar la esfera jurídica de los gobernados, puesto que su función ejecutiva se concreta en la ejecución de la ley.

Este criterio resulta acertado, ya que, en primer lugar, de acuerdo con el principio de reserva de la ley, la afectación a los derechos de los gobernados, sólo puede ser realizada mediante ley formal, por lo que si en el decreto de creación del Ejecutivo se dota a un organismo descentralizado de atribuciones para emitir actos administrativos que afecten a los administrados, resulta indiscutible que el Presidente de la República se encuentra impedido para crearlo en esos términos, puesto que sólo el Congreso de la Unión puede hacerlo.

TRIS CON
FALLA DE ORIGEN

En segundo lugar, conforme a lo establecido por el artículo 73, fracción XI, constitucional, corresponde al congreso de la Unión la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar sus dotaciones, también es indiscutales antes descentralizados.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la creación de un organismo de esta naturaleza, sólo la puede efectuar el Ejecutivo, cuando exista su previsión en una ley; es decir que el poder Legislativo haya establecido de manera general en el ordenamiento legal, la existencia del organismo público, y el Ejecutivo, por decreto, lo cree en forma específica.

Independientemente de lo anterior, en el instrumento de creación del organismo se debe señalar:

- a) Nombre, domicilio y objeto
- b) La integración de su patrimonio
- c) Los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran así como sus facultades.
- d) El régimen laboral de sus trabajadores.
- e) La forma y termino de su extinción y liquidación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.1. LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO LA REAL Y PONTIFICA UNIVERSIDAD DE MEXICO.

El precedente inmediato de la Real y Pontificia Universidad de México se encuentra, como es lógico, en las Universidades españolas y, principalmente en la de Salamanca, porque fueron sus estatutos los que sirvieron de base para organizar en principio esta casa de estudios. Aquella Universidad de Salamanca a cuya imagen y semejanza fue creada la nuestra, llegó a merecer que el Concilio de Terento en 1945 la considerara una de las cuatro Universidades de valía universal junto a las de Bolonia, París y Oxford .

La Real Universidad de México nació como fundación real y por Cédula de 1551; pero años mas tarde (1595), el Papa Clemente VIII le otorgo el rango de Pontificia a petición del Rey Felipe II. De manera que la Universidad recibió el título Real y Pontificia porque fue creada por concesión de la realeza y del papado.

Las ordenanzas por las que se fundo la Real y Pontificia Universidad de México, fueron dictadas como consecuencia de las peticiones reiteradas que Fray Juan de Su márraga, elevara ante la Corona Española para que en la Nueva España se estableciera un centro educativo superior. Poco tiempo después, don Antonio de Mendoza hace eco en la idea del que fuera primer obispo destinado en la Colonia. Pero fue durante el mandato del Virrey don Luis de Velasco

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuando se logro cristalizar dicho proyecto.

La Real y Pontificia Universidad de México a través de su existencia, fue reglamentada por una serie de normas a las que se les denomino indistintamente Constituciones o Estatutos.

Foco de toda ciencia y saber fue la Universidad en sus primeros siglos y procuro ir adaptándose a la época mediante reformas a las disposiciones que la reglamentaban. La primera reforma ocurri6 en el año de 1580 por manos del Oidor de la Real Audiencia don Pedro Farfán. Cuatro años después el Arzobispo don PEDRO Moya y Contreras reformo su Constitución y en ese mismo año de 1584 puso la primera piedra del primer edificio propio de esta Casa de Estudios.

En el año de 1626, se reforma nuevamente la Constitución por ordenes del Marques de Ce rabo; el Marques de Cadereta lleva a cabo otra reforma en 1637, y por ultimo don Juan de Palafox y Mendoza le da la Constitución de 1645; en 1833, aun encontrándose esta en vigencia, este centro de estudios superiores se ve afectado por los resultados de la guerra de Independencia, empezando a raíz de esta fecha su vida azarosa, ya que el 19 de Octubre de ese año, sufre su primera clausura por disposición de Valentin Gómez Farias para ser reinstalada con modificaciones en los estatutos al año siguiente por Santa Anna. El 4 de diciembre de 1857 por ordenes del Presidente Comonfort se vuelven a cerrar sus puertas

para abrirse al año siguiente por acuerdo del General Félix Zuloaga. Benito Juárez, siendo Presidente de México, ordeno la clausura tres años después del acuerdo anterior; pero esta vuelve a funcionar durante el Imperio, hasta el 30 de noviembre de 1865 que por decreto de Maximiliano se clausura definitivamente.

3.1.2 ORGANISMOS AUTÓNOMOS

LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

Don Justo Sierra, fundo la Universidad Nacional, que fue solamente inaugurada el 22 de septiembre de 1910. Sus propósitos eran nacionalizar la ciencia y mexicanizar el saber; es decir, desde el punto de vista de la cultura superior, hacer positiva la educación nacional para proporcionar a México los profesionales y técnicos que fueran necesarios para el progreso del país.

La Universidad Nacional de México, después de casi medio siglo de clausura se instituye de nuevo mediante la Ley Constitutiva que le da el carácter de Nacional, expedida el 26 de mayo de 1910. En esta Ley Orgánica, LA Universidad se estructura en parte, de modo distinto a la forma en que la organizaron los anteriores estatutos a que se encontró sujeta.

Al triunfar la Revolución de 1910., el grupo vencedor encontró en la Ley de 26 de mayo el campo abierto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para que el Estado Interviniera en la educación superior. Durante el Gobierno del General Obregón, cuando se creó la Secretaría de Educación Pública por decreto 128 de septiembre de 1921, se colocó a la Universidad Nacional de México bajo el nuevo organismo de donde emanaban todas sus disposiciones, era pues esta casa de estudios tan sólo una dependencia de la recién creada Secretaría de Estado. En mayo de 1929, se originó en el seno de la Universidad, un movimiento estudiantil, iniciado en la Facultad de Derecho, que concluyó con el logro de una nueva ley orgánica de fecha 10 de julio de 1929, en la que se daba a la Universidad el carácter de "Autónoma", quedando por lo mismo fuera de Educación Pública y con potestad de auto administrarse en todos sus aspectos, sin la injerencia del Gobierno Federal.

Esta ley fue substituida por la de 19 de octubre de 1933, que vino a acentuar, la autonomía universitaria.

Finalmente siendo Rector el Dr. Alfonso Caso se elaboró una nueva Ley orgánica de fecha 30 de diciembre de 1944, documento que esta aun vigente.

La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado- dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad;

organiza y realiza investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extiende con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

La Universidad puede en todo caso organizarse como mejor lo estime, impartir enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación; organizar sus bachilleratos con las materias y por el numero de años que estime conveniente siempre que concuerden con los programas de la Secretarias de Educación Publica; expedir certificados de estudio, grados y títulos.

3.1.3. RELACION LABORAL CON EL TRABAJADOR.

La expresión "Trabajador al Servicio del Estado" no es sinónimo de persona que presta servicios al Estado o concretamente al gobierno federal.

En el régimen laboral vigente las personas que laboran en el se podrían, en principio, localizar en dos grandes regímenes: El que pudieras tenerse por típico, que es el burocrático derivado e Apartado "B" del artículo 123, cuya ley reglamentaria es la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, la que rige fundamentalmente a los trabajadores de la administración publica centralizada; el otro régimen se constituye por el apartado "A" del artículo 123 y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su reglamentaria es la Ley federal del Trabajo que rige a un importante numero de personas que prestan servicios al Estado, principalmente a la Administración Publica Paraestatal de que habla el articulo 90 del la Constitución, y su ley reglamentaria, a la Ley orgánica de la Administración Publica Federal.

A así, en este ultimo grupo laboral se ubican los trabajadores de todas las empresas de participación estatal y de la mayoría de los organismos descentralizados federales y, en esto, particularmente los de mayor dimensión económica y política, como son los de la Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos, El Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, ha quedado también incluido en este se fundo régimen laboral por Reforma hecha a los artículos 3 y 123, Apartado "B" de la Constitución general, el importantísimo sector de trabajadores al Servicio de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por ultimo, dada la trascendencia que revisten actualmente su numero e inserción en la vida económica, social y cultural de México, vale citar a los trabajadores de los fideicomisos públicos, que también se ubican en el segundo régimen laboral.

En muchos organismos descentralizados han impuesto el régimen establecido para los obreros de la fabrica, debido, seguramente, de que se trata de organismos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que sin autenticas empresas publicas productores de bienes o de servicios, como los ya citados,...

Existen sin embargo un numero de organismos descentralizados que no realizan actividades estrictamente empresariales o connotadas economicamente como tales, y el régimen laboral de que gozan es también el Apartado "A", del articulo 123. Es el caso de la UNAM Del IMSSS y del INFONAVIT, etc.

El Articulo 123 de nuestra Constitución, constituye, según ha dicho, la Ley fundamental, la norma de normas, de donde deriva su reglamentaria ley laboral.

El Apartado "A" de dicho articulo se refiere a los derechos y obligaciones del Capital y del Trabajo; el B de tal precepto regula el trabajo de los empleados al Servicio del Estado.

Casi desde que se expidió la constitución vigente, en 1917, empezó la efervescencia sobre la búsqueda de un régimen legal que prestar servicios a las personas servidoras del Estado. Desde ese año hasta 1938 no hubo ningún sistema laboral protector para los trabajadores del estado. Aunque, cierto es que las empresas estatales esa injusticia laboral no se produce puesto que sus trabajadores están bajo el amparo de la ley federal del trabajo, y si los politicos que asumen el papel de titulares quieren cambiar a todo o parte del personal de dirección

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tendrán que sacrificar económicamente a las empresas para cubrir las fuertes indemnizaciones que implica el cambio.

La fracción XXXI del precepto constitucional en comento, apartado "A", alude a las empresas paraestatales. A continuación una síntesis de sus puntos más relevantes:

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.

- 1.-Textil,
- 2.-Eléctrica,
- 3.-Cinematográfica,
- 4.-Hulera
- 5.-Azucarera,
- 6.-Minera.
- 7.-Metalúrgica y siderurgia, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos:
- 8.-Hidrocarburos,
- 9.-petroquímica
- 10.-Sementera,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 11.-Calera,
- 12.-Automotriz, incluyendo auto partes mecánicas o eléctricas:
- 13.-Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
- 14.-De celulosa y papel,
- 15.-De aceites y grasas vegetales,
- 16.-Productora de alimento, abarcando exclusivamente la fabricación de lo que se han empacados enlatados o envasados o que se destine a ello,
- 17.-Elaboradora de bebidas que sean envasado o enlatado o que se destine a ello,
- 18.-Ferrocarrilera,
- 19.-Madera básica que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera,
- 20.-Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envase de vidrio, y
- 21.-Tabacalero que comprende el beneficio o fabricación de producto de tabaco.

B) EMPRESAS

- 1.-Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal,
- 2.-A aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

3.-Aquellas que ejecuten trabajos en zonas Federales, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona exclusiva de la nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades Federales la aplicación de las disposiciones de trabajo de los asuntos relativos o conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos que hallan sido declarados obligatorios, en mas de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa en los términos de ley, y respecto a las obligaciones de los patronos en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

Como puede apreciarse, esta fracción abarca todas las actividades de importancia, dejándose a los Estados y autoridades locales las de infimo interés.

Por otra parte, es más beneficiosa la Ley Federal del Trabajo que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se comprueba cotidianamente o parte de la seguridad económica que da la seguridad laboral -que otorga la primera, mas no la

CON
FALLA DE ORIGEN

segunda ley-, las prestaciones económicas, como suelen calificarse de que gozan los trabajadores de los entes paraestatales, elevan considerablemente el sueldo real y nominal.

3.2 NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACIÓN JURÍDICA EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

Una vez que se ha concebido la idea de investigación y se ha profundizado el tema en cuestión (acudiendo a la bibliografía básica, así como consultando a otros investigadores y fuentes diversas) se está en condiciones de plantear el problema de investigación. En las Universidades nacionales como extranjeras se encuentran, a veces, encendidas discusiones sobre el método a seguir en la investigación y, a menudo, existe un desacuerdo sobre cual debe ser el objeto de la investigación científica.

Aún cuando la orientación metodológica es implícita, esto es, no abiertamente afirmada y polémicamente discutida, está presente siempre con mayor o menor coherencia lógica y se manifiesta en el modo de abordar los problemas específicos. Se puede afirmar que la discusión de las premisas metodológicas adquiere importancia en los momentos de crisis de la sistematización científica.

El método, en consecuencia, es un elemento necesario y fundamental en la ciencia y es la manera de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

demostrar la validez objetiva de lo que se afirma, en contraste con el objeto examinado.

El método deductivo-inductivo es aquel que rige mi actividad cognoscitiva y el cual consiste en un razonamiento que va de lo general a lo particular, para luego, ir de lo particular a lo general;; puesto que , elevarse de lo abstracto a lo concreto no es sino la manera de proceder del pensamiento para apropiarse de lo concreto, y así, analíticamente se llegaría siempre más lejos con conceptos más simples a abstracciones cada vez más sutiles. En términos coloquiales: ¡es un viaje de ida y vuelta!

En virtud de lo anterior es menester que comience por un concepto genérico como lo es el Estado, para así, descomponerlo en los elementos sustanciales e indivisibles que lo integran:

Maqui hábelo es quien introduce el termino de Estado, antes de él se utilizaban las denominaciones de Polis, civitas, imperium, etc.

Al hablar de Estado se habla de autoridad, de poder. No obstante, por principio, el Estado es un producto de la sociedad. La sociedad se impone la necesidad de un poder que, situado en apariencia por encima de ella, debe amortiguar el conflicto, mantenerlo en los límites del orden.

El Estado posee la función particular de constituir el factor de cohesión de los niveles de formación sociales, es decir, el Estado es un organismo (un ente de equilibrio) que pretende mantener el Modo de Producción predominante. Por lo tanto, éste se comporta en formas o modalidades particulares: económica, ideológica y políticamente.

Las Funciones del Estado afectan en primer lugar al nivel económico, concretamente a la productividad del trabajo, por mediación de la clase dominante, ya que, a través de la dirección general del proceso de trabajo se obtiene mayor productividad. En el sistema jurídico, sin embargo, sólo se organizan los intercambios capitalistas mediante un conjunto de reglas (normas jurídicas). En el marco ideológico interviene en la educación, la enseñanza, etc. En el nivel político, el de la lucha política de clases, el estado pretende la conservación del orden político.

Pero a su vez dichas modalidades quedan supeditadas o sobre determinadas a la función política, por ejemplo: las funciones económicas o ideológicas de Estado corresponde a los intereses de una clase dominante; una función social esta en la base de una función política. Ahora es necesario analizar la siguientes premisas:

**Toda lucha de clases es una lucha política;
La lucha de clases es el motor de la historia;
Luego, la Política es el motor de la historia.**

Lo único que digo es que en el Estado se encuentra una imbricación de varios modos de producción, y es lógico; la sociedad es un fenómeno mutable, que evoluciona y, se transforma; y el Estado es un producto social.

En este orden de ideas, lo mencionado hasta aquí parece ser contradictorio. Efectivamente, lo es. ¿Por qué?, Porque si la política es el motor de la historia y el Estado procura la no transformación, es un aparato estabilizador y, por ende, posee un sentido antihistoricista.

Resumamos: Hemos establecido que el Estado trata de conservar un equilibrio entre las Relaciones de producción y las fuerzas productivas para mantener el modo de producción existente

Hasta aquí tenemos múltiples conceptos, pasemos a definirlos. El primero de ellos, -bajo el orden que he establecido (de lo genérico a lo específico)-, es el Modo de Producción. El modo de producción se integra por las fuerzas productivas y por las relaciones de producción. Dicho de otra forma, "...a lo largo de la historia, los hombres se han agrupado para de una mejor manera satisfacer sus necesidades, pero en diferentes épocas la forma en que se han organizado depende de la manera o modo en que produzcan los bienes y servicios que requieren. Todo esto hace que los hombres, socialmente hablando, se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

encuentren interrelacionados; pero esta interrelación difiere según la organización social".²⁴

Continuemos con nuestra disección: las Relaciones de Producción están formadas a su vez por relaciones técnicas y relaciones sociales de producción. Las relaciones técnicas de producción se definen como las formas de control o de dominio que los agentes de la producción ejercen sobre los medios de trabajo en particular y sobre la puesta en marcha del proceso de producción general. Mientras que el segundo concepto es definido como las relaciones entre agentes de la producción, es decir, entre hombres que tienen una función bien determinada en la producción de bienes materiales, que depende de la forma en que ellos se relacionan con los medios de la producción: entre propietarios de los medios de producción y productores directos.

Las fuerzas productivas son el conjunto de los objetos de trabajo (ríos, tierra, mar, flora, etcétera), y de los instrumentos utilizados para la ejecución de una actividad (tas, maquinaria, equipo, etc.), se les conoce con el nombre de medios de producción, más el trabajo generado por los hombres para producir los bienes materiales e intelectuales necesarios para la subsistencia y desarrollo, constituyen las fuerzas productivas.

²⁴ ANIDA Gutiérrez Cuauhtémoc. Introducción a las Ciencias Sociales, Editorial Limusa, México, 1998, pag. 58.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Del concepto anterior se desprenden, a su vez, las siguientes categorías:

Medios de Trabajo. Son las cosas o conjunto de cosas que el trabajador interpone entre él y el objeto sobre el cual trabaja en forma directa.

Objeto sobre el cual se trabaja. Y al respecto se distinguen dos subcategorías:

- a) **Materia Bruta.** Es la sustancia que proviene directamente de la naturaleza.
- b) **Materia Prima.** Es la sustancia que ha sufrido previamente una modificación cualquiera efectuada por el trabajo.

Medios de Producción. Todos los objetos materiales que intervienen en el proceso de trabajo.

Fuerza de trabajo. Es la energía humana empleada en el proceso de trabajo.

El siguiente concepto es vértice de nuestro estudio:

Proceso de Trabajo. Llamaremos proceso de trabajo a todo proceso de transformación de un objeto determinado, sea éste natural o ya trabajado, en un producto determinado, utilizando instrumentos de trabajo determinados.

Trabajador. Es aquella persona que presta un servicio físico e intelectual a cambio de una retribución que debe pagar el patrón por su trabajo.

Es momento, en éste punto de mis tesis, tomar nuevos bríos y hacer el viaje de regreso, justo al lugar de donde partimos:

El hombre para subsistir adecua su entorno de acuerdo a sus necesidades, allegándose de los recursos naturales, constituyendo la primera fase de, un cada vez perfeccionado, proceso, el cual conlleva energía humana (física e intelectual) aplicada a dicho recurso de la naturaleza a través de una serie de instrumentos y artefactos diseñados por él (ciencia aplicada o tecnología) para la obtención del satisfactor deseado (producto).

Pero, ¿Quién produce? ¿Con que produce? Y ¿Para quién produce?. Cuando existe una comunión entre estos elementos se da un modo de organización social predominante. No obstante, si hay colisión entre las relaciones de producción y las fuerzas de productivas el modo de organización social se vuelve inestable, hasta encontrar un nuevo consenso entre los factores aludidos, es decir, opera una Revolución y por ende una nueva forma de organización social.

El Capitalismo es el sistema de producción en el cual la producción mercantil presupone la división social del trabajo mediante el cual los diversos productores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se especializan en la elaboración de los diversos productos. Se pondera la propiedad privada sobre los medios de producción y los productos del trabajo de los productores directos (obreros, trabajadores asalariados, etc.). La propiedad privada de los medios de producción engendra entre los productores de mercancía la competencia que conduce al enriquecimiento de unos cuantos y el empobrecimiento de la mayoría.

Para que se de el Capitalismo se requiere de una masa de trabajadores que estén desposeídos e los medios de producción y, que exista un grupo de personas que posean capital, acumulación de riqueza y sean dueños de los medios de producción.

3.2.1 EL ESTADO-EMPLEADOR.

Con esta denominación he querido hacer referencia a la relación de supra a subordinación que mantiene el Estado -aunque sea de manera indirecta en el caso del sector paraestatal- con sus trabajadores; una autentica relación obrero patronal.

La doctrina ha querido dilucidar la naturaleza, objeto y sistemática de esta peculiar relación en que una de las partes es el Estado. Por mi parte solo voy hacer referencia a solo algunas de dichas teorías, y valorarlas de manera global, porque solo así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

valoradas unitariamente podrian arrojar alguna luz sobre el tema que nos atañe.

La actividad de los entes públicos económicos se realiza a menudo por medio de sociedades que pertenecen al Estado y llevan a cabo actos de comercio de carácter lucrativo. Es por ello que seria justo encuadrar la relación de estas entidades publicas y sus trabajadores dentro del Derecho del Trabajo. Pese a ello, si bien es cierto que el derecho al que nos referimos regula un aspecto del trabajo humano, también es cierto, que cuando se trata de una empresa privada, es ya sabido que el interés del patrón estriba en obtener una mayores ganancias, y el del trabajador en lograr una mayor participación en los bienes y servicios productivos; lo cual no puede ser aplicable al Estado, que tradicionalmente, tiene a su cargo la producción de servicios que beneficien y sean asequibles a la sociedad. Por tal razón, el trabajador no puede pretender aumentar su participación en los servicios gubernamentales. Además el Derecho Laboral enfocado a esta cuestión, no buscaría ningún equilibrio de los factores de la producción, ni una lucha de clases.

Antes tales razonamientos resultaría artificial una analogía entre empresas paraestatales y el trabajo en una empresa privada. No es sino buscando los fundamentos que dieran soporte a esta teoría en los postulados de otra teoría mas. Tendríamos que atender aquella ficción jurídica que asimila las actuaciones

TRABAJOS CON
FALLA DE ORIGEN

del Estado como una relación de particular a particular, es decir, a través de una abstracción se ve desprovisto de su potestad soberana. A manera de ejemplo podemos citar una compraventa que tiene verificativo entre el Estado y un particular; en este caso la operación no se ve afectada por el poder del Estado, sino que sigue los mismos pasos que cualquier compraventa entre simples ciudadanos. Solo así, es comprensible la naturaleza del acto por el cual un individuo presta sus servicios a una empresa paraestatal partiendo del simple acuerdo de voluntades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV

IV. LA EMPRESA PARAESTATAL DEBE CONTEMPLARSE EN EL APARTADO "A" DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

4.1 RAZON DE IGUALDAD LABORAL.

El problema de la regulación normativa de los trabajadores al servicio de la empresa paraestatal surge desde la más alta jerarquía: La Constitución en su artículo 123.

En efecto, mientras que la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional alude a las empresas "...que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal", el apartado "B" del mismo precepto ni siquiera hace mención de ello.

La confusión va en aumento si tomamos en cuenta que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, señala, de manera errónea, en su artículo 1°. El ámbito personal de su validez, rebasando a la misma Constitución al mencionar que a los además de a los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, a los Trabajadores y titulares"...de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino 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".

De hecho, algunos organismos públicos descentralizados como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se han regido por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional y, en consecuencia, por la Ley Federal del Trabajo, lo que responde a razones de carácter histórico-políticas y prácticas.

Respecto a los tres organismos citados en primer término, encontramos que nacieron antes de la creación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por lo tanto sus relaciones laborales se regularon desde siempre por la Ley Federal del Trabajo y por los respectivos contratos colectivos.

Por lo que hace al Instituto Mexicano del Seguro Social, pese a su creación es posterior²⁵ a la

²⁵ El IMSS fue creado en la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de 19 de enero de 1943.

promulgación del Estatuto Jurídico aludo, aparentemente no existen razones de fondo que hubiera tenido el legislador para regular las relaciones con los trabajadores, por la Ley Federal del Trabajo. "...No era lógico que siendo trabajadores del Seguro Social, las prestaciones medicas, asistenciales, y además, las prestara la entonces Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que no-tenia una gama tan amplia de prestaciones como ahora la tiene el ISSSTE, y, posiblemente, este argumento fue lo que hizo que, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus trabajadores, rija la Ley Federal del Trabajo".²⁶

Algunos otros organismos descentralizados cuyo régimen laboral se basa en las disposiciones del apartado "A", son: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), etc.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), Instituto Nacional Indigenista (INI), pronósticos para la asistencia pública, entre otros; son organismos descentralizados que se rigen por el

²⁶ ACOSTA Romero, Miguel.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Apartado "B" del multicitado artículo 123 constitucional.

Parece lógico que siendo la empresa paraestatal una Organización de la Administración Pública a pesar de tener una estructura y funcionamiento propio, además de contar de una personalidad Jurídica independiente del estado; que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo no toda la doctrina coincide en lo anterior; así por ejemplo, Trueba Urbina opina que: "En las empresas estatales de naturaleza burguesa, la administración pública ejerce funciones de lucro como cualquier empresa privada ... También las empresas del Estado son unidades de explotación capitalista, con lo que en ellas debe aplicarse él artículo 123 la Ley Federal del Trabajo con profundo sentido social".²⁷

Con todo lo anterior, se infiere, que la propia Ley se deriva la inseguridad Jurídica y que se coloca de quienes prestan sus servicios a un organismo descentralizado, toda vez que, en él artículo 15, fracción IX, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se determina que las leyes o Decretos

²⁷ TRUEBA Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Edit. Porrúa, 2ª Edición, México, 1979, pag. 47.

expedidos por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, creando un organismo descentralizado, establecerán el régimen laboral a que se sujetaran las relaciones de Trabajo.

4.1.1. CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Se crearon los organismos descentralizados, siguiendo la experiencia del derecho administrativo francés, y luego vino su caracterización general en la ley. Muy distante ésta de la que concibió la doctrina mexicana. Tres leyes con el mismo nombre, «LCODEP», se encargaron en principio, de fijar los requisitos, la de 1947 publicada en el diario oficial el día 31 de diciembre de 1947, la de 1965 publicada en el diario oficial el día 4 de enero de 1966 y la de 1970 publicada en el diario oficial en fecha 31 de diciembre de 1970. Tres requisitos exigieron sustancialmente, para que pudiera existir un organismo descentralizado: a) que sea creado por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal; b) su patrimonio, constituido total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgué el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y c) su objeto o fines, sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social que se recogen en el artículo segundo de la ley de 1970.

Al entrar en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el diario oficial el día 29 de diciembre de 1976 se agregó otro requisito que ninguna de aquellas tres leyes previeron: personalidad jurídica. Aunque el artículo 45 original se reformó el día 14 de mayo de 1986, se conserva la misma disposición, y dice: Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Es decir, deben contar con personalidad jurídica, expresamente reconocida al crearse. Comentamos ya el desacierto en que incurrió la ley orgánica al expedirse y que se mantiene en la reforma de 1986, con esa norma. Para nosotros, desde que se constituye, por ley o por decreto, el organismo descentralizado es ya persona moral, por el hecho mismo de su constitución legal.

La cuarta ley, la Ley Federal Administración Pública de 1986, vigente, suprimió requisitos que prevenía la ley de 1970. Mantiene los de creación de los organismos por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal y que tengan personalidad jurídica y patrimonio propios artículo 14, que remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero omite señalar como se integra

ESTA FOLIO NO SALE

DE LA LEY FEDERAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 74

el patrimonio que las leyes anteriores hacían. Fija como objeto de los organismos: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social, y III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Se suprimió como objeto, lo relativo a la investigación científica y tecnológica.

Impropio que la ley federal en su artículo 15 dé consejo o instrucción al Congreso de la Unión o al ejecutivo federal sobre qué elementos o datos acerca de los organismos debe contener su acto de creación, pues en caso de que no lo hagan, la ley no previene sanción alguna.

Ninguna de las tres leyes de control ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni por último la vigente la Ley Federal de la Administración pública, imponen como requisito la autonomía orgánica, técnica y económica para los organismos descentralizados. El único carácter que los separa de la administración central es su personalidad jurídica propia. Todo parece indicar que el legislador federal ha diseñado como organismo descentralizado, a un organismo público, con personalidad jurídica propia, pero sin autonomía, un organismo que no esta sujeto a la clásica relación de jerarquía administrativa, pero sí a la dependencia de controles excesivos y burocráticos.

El Régimen legal. Todavía es impreciso la base constitucional para que el Congreso de la Unión, mediante ley o decreto establezca un organismo descentralizado. En cambio, se tiene la certeza de que el texto de la Constitución no prevé el apoyo para que lo haga el ejecutivo federal. Han resultado inútiles las iniciativas de reforma constitucional para definir la situación.

4.1.2. COMPETENCIA

En cambio, el régimen legal de los organismos, ha resultado muy prolífico. Además de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y de la Ley Federal Administración pública de 1986, forman parte de ese régimen, la ley que los origina y las numerosas leyes administrativas que regulan su comportamiento y acciones; Ley de Obras Públicas Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; Ley General de Deuda Pública; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, etc. La cual en su artículo primero ata al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No es posible mantener un estado de incertidumbre con respecto al régimen laboral aplicable tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal mayoritaria. Puesto que conlleva además de una inestabilidad jurídica, una inseguridad financiera, siendo que la ley al dar una regulación específica al sector paraestatal, da la oportunidad al empresario público de asumir un papel de emprendedor y no solo de ejecutor o tramitador. Por otro lado, la arbitrariedad para designar el régimen por el cual se normaran las relaciones laborales de los trabajadores de estos organismos no tienen cavidad, en virtud de que dicha atribución es exclusiva del Congreso de la Unión, con fundamento en el proemio del artículo 123 y la fracción X del artículo 73, ambos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que hoy se deja a la discrecionalidad de ciertas autoridades, debería, a nuestro entender, quedar consignado de manera expresa y contundente en el texto de la Constitución.

La constitución es el ordenamiento supremo de todo Estado y por sobre esta, no puede existir ninguna norma pues de la Constitución derivan todas las leyes de un país las que deberán estar acordes con ella, pues reconocidos por la Constitución los organismos públicos descentralizados forman parte de la llamada

administración pública paraestatal, que en sentido muy amplio constituye junto con la administración central, la administración pública federal de nuestro país y si bien es cierto que en un sentido muy amplio los organismos públicos descentralizados forman parte de la administración pública Federal, también lo es que tales organismos no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que constitucionalmente el ejercicio de este corresponde de manera directa al Presidente de la república por si o por conducto de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, los cuales conforman la administración Pública Central o Centralizada, los organismos públicos descentralizados son auxiliares de la administración pública, prestan servicios públicos que el Gobierno Federal les asigna para que estos lleguen a los particulares o gobernados de una manera pronta, eficaz y eficiente. La creciente descentralización de las actividades y servicios que presta el estado obedece a la exigencia de satisfacer de una manera mas rápida y eficaz las necesidades de la población, así como a descongestionar la administración central ya que de esta manera dentro de sus atribuciones la prestación de determinados servicios y la realización de determinadas actividades que se descentralicen se tornarían mas eficientes llegando con mayor celeridad a los gobernados.

Los organismos públicos descentralizados son organismos distintos del Estado que deciden y actúan

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en forma autónoma, pues cuentan con personalidad jurídica distinta a la del Estado que sumada a sus demás características les da un tinte de empresas privadas compitiendo en la prestación de los servicios públicos cual si fueran una de estas conservando el estado sobre ellos solamente funciones de control y vigilancia. Dotados de características propias que los hacen distintos de los demás órganos del Estado dependientes del Poder Ejecutivo Federa, los organismos públicos descentralizados mantienen una relación de dependencia indirecta no jerárquica con aquel en razón de si bien es cierto forman parte de la llamada administración pública para estatal no pertenecen al poder Ejecutivo Federal quien solo ejerce cierta vigilancia sobre ellos a través de una Secretaria de Estado lo que nos lleva a sostener que las relaciones de trabajo de tales organismos y sus trabajadores deben regirse por el derecho laboral común representado por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria y no por el derecho burocrático representado por el apartado "B" del mismo artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se ha venido haciendo, siendo que el derecho es un instrumento que pretende dar certidumbre a los derechos y obligaciones en que se inserta la actuación del hombre es indispensable identificar el contenido de cada régimen laboral para evitar las contradicciones legales que eventualmente podrían derivar en problemas de incertidumbre jurídica, hasta hace unos cuantos años se discutía sobre la

legislación laboral aplicable a los conflictos de trabajo surgidos entre los organismos públicos descentralizados de carácter federal y los trabajadores a su servicio mas por sus características propias reconocidas por la doctrina administrativa y eventualmente por la legislación vigente, las relaciones laborales de los organismos públicos descentralizados para con sus trabajadores, así como los conflictos que entre estos surjan, deben ser reguladas por la legislación laboral común es decir por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y por su ley reglamentaria, la ley Federal del Trabajo.

El Artículo 1° de la ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado es inconstitucional al incluir en su texto a prácticamente a todos los organismos públicos descentralizados de carácter federal de nuestro país, ordenando que las relaciones laborales de estos para con sus trabajadores se rijan por dicha ley, por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y por los propios principios generales del derecho burocrático, lo anterior contraviene lo dispuesto por el apartado "B" del artículo 123 constitucional ya que este no regula en ninguna línea de su texto a los organismos públicos descentralizados ni a los trabajadores a su servicio, por lo que la Ley Burocrática va mas allá que la Constitución Federal. Pero el artículo 1° de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado no solo es inconstitucional sino que también es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contradictorio del apartado "A" del artículo 123 constitucional y de su ley reglamentaria, la Ley Federal de Trabajo ya que en ambos textos legales se señala que será competencia de las autoridades federales los conflictos surgidos entre las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, si bien es cierto que el artículo 123 en su apartado "A" fracción XXXI, inciso b) numeral 1 y los artículos 527 fracción II numeral 1 y 698 segundo párrafo de la ley federal del trabajo se refiere a la competencia de las autoridades federales verbigracia la junta federal de conciliación y arbitraje por virtud de los anteriores preceptos se surte de la competencia de esta Junta para conocer de los conflictos laborales surgidos entre los organismos públicos descentralizados de carácter federal y los trabajadores a su servicios por lo que resulta ilógico que una autoridad de derecho laboral común aplique normas de derecho burocrático a un asunto específico como es el caso de dichos organismos, que se encuentran erróneamente regulados por el derecho burocrático.

Habiendo cumplido con los requisitos exigidos por la ley cuando una decisión de nuestro máximo tribunal se convierte en jurisprudencia adquiere la misma obligatoriedad que una ley abstracta expedida por el Legislador Federal por lo que habiéndose planteado la inconstitucionalidad del artículo primero de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Suprema corte de Justicia de la Nación esta resolvió que dicho precepto efectivamente contraviene lo dispuesto por el apartado "B" del artículo 123 constitucional por lo que la legislación aplicable es el apartado "A" de dicho precepto constitucional quedando por su parte anulado el texto del artículo primero de la ley burocrática.

Para apoyar el criterio anterior es menester citar las siguientes tesis jurisprudenciales, una de ellas declara inconstitucional el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por que el precepto incorpora al régimen del apartado "B" a los trabajadores de varios organismos descentralizados, sin que se trate de servidores de algunos de los Poderes de la Unión o del Gobierno del Distrito Federal; es decir no pueden ser considerados burócratas.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecutiva necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales.

Amparo en revisión 1110/97. Francisco Soriano Celis. 13 de enero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo en curso, aprobó, con el número XXV/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Abril de 1998 Tesis: P. XXV/98 Página: 122 Materia: Constitucional, Laboral

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

El apartado "B" del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no

forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Gútrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velásquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93.

12 DE JUNIO DE 1995
CON
FALLA DE ORIGEN

Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Gutiérrez. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gutiérrez, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudíño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis. Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA: Los organismos públicos descentralizados forman parte de la administración pública paraestatal junto con la administración central y la administración pública federal de nuestro país

SEGUNDA: Los organismos públicos descentralizados forman parte de la administración pública federal pero no forman parte de tales organismos del poder ejecutivo federal toda vez que esta facultad corresponde de manera directa al presidente de la republica a través de las Secretarías de estado las cuales conforman la administración pública central

TERCERA: Los organismos públicos descentralizados cuentan con personalidad jurídica propia ya que actúa y deciden en forma autónoma que le da un tinte de empresas privadas compitiendo en la prestación de los servicios públicos como si fueran una de estas, conservando el estado sobre ellos solamente una función de control manteniendo una relación de dependencia indirecta.

CUARTA: El mayor problema que presenta nuestra legislación laboral estriba en la regulación jurídica del trabajo en ambas legislaciones reglamentarias del artículo 123 constitucional pues ambas regulan las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

QUINTA: Es clara la violación al principio de Supremacía Constitucional de ambas leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional ya que la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado debe reformarse ara restringir sus alcances por que contempla a los organismos descentralizados si estar contemplaos en el mismo precepto constitucional de referencia en consecuencia debe ser declarada inconstitucional

SEXTA: Se entiende que los organismos descentralizados son creados para el servicio publico, no obstante, se encuentra un vacío legislativo, propiciando una ambigüedad laboral, por no precisar si las relaciones de trabajo debe regirse por el apartado A o B del artículo 123 Constitucional, respecto de las cuales opinamos que deben reglamentarse por el primero, e atención al mismo precepto legal.

SEPTIMA: Al no estar definido legalmente el régimen que a de aplicarse a las relaciones laborales de los trabajadores de las empresas descentralizadas ya que se incurre en una invasión de competencias ocasionando con ello incertidumbre laboral dejando sin protección al trabajador

OCTAVA: Mi propuesta va enderezada a reformar el Artículo Primero de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional por congruencia y justicia. Y a nivel de nuestra máxima Ley jerárquica proponemos que todos los trabajadores

al servicio de los organismos descentralizados deben estar regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

NOVENA :Por lo que tomando en cuenta que las leyes son validas en tanto estén vigentes y siendo que el artículo primero de la ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado permanece vigente, aunque el contenido gramatical del mismo no ha cambiado su significado legal si toda vez que resultando de la declaración de inconstitucionalidad realizada por el máximo tribunal de nuestro país modifica sustancialmente toda la ley ya que la misma no aplica en la actualidad de ninguna manera a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados de carácter federal, sino solamente a los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y del Gobierno del Distrito Federal, por lo que parece ocioso mantener una redacción actual de la disposición en cuestión, haciéndose necesaria su pronta reforma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

-ACOSTA Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México-1979, pp.595

-CABRERO M, Enrique, Empresa Publica. (problemas y desarrollo), CIDE, México-1986

-CAVAZOS Flores, Baltasar, 40 LECCIONES DE DERECHO LABORAL, Editorial Trillas, segunda reimpresión, México-2001

-DELGADILLO Gutiérrez, Luis Alberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo 1er Curso, Editorial Porrúa, México-1994.

-FAYA Viesia, Jacinto, Administración Publica Federal, Editorial Porrúa, 1era edición, México-1979, pp. 675.

-GOMEZ DIAZ de León, Carlos, Administración Publica Contemporánea, Editorial Mc Graw Hill, México-1998

-LASTRA Lastra, José Manuel, Fundamentos de Derecho, 2a Edición, Editorial Mc. Graw Hill, México-1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

-NAVA Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, México-2001

-SPENCER Goodspeed, Stephen, GORDON Shaeffer, Wendell Karl y et. al, Aportaciones al conocimiento de la administración Federal, Colección: fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Numero 4, México-1976

-TRUEBA Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, México-2001.

-TRUEBA Urbina, Alberto, LEY Federal del Trabajo Reformada, Editorial Porrúa, México-2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEYES CONSULTADAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- JURISPRUDENCIA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**