

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

CRITERIOS PARA LA SISTEMATIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
CARLOS JESÚS DUARTE RIVERA

ASESOR: DR. JOSÉ MANUEL VARGAS MENCHACA.



Ciudad Universitaria Agosto 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi Madre:

Por entregarme la vida, enseñar y fomentarme lo más valioso de un hombre los VALORES de respeto, lealtad, humildad y ayuda sin mirar a quien ...

Jamás tendré suficientes palabras para decirte Gracias, por todo tu amor, parte de este éxito te corresponde por tus desvelos de la infancia y por tus enseñanzas de vida.

A ti Padre: +

Por los momentos que compartimos en la infancia y por atender al llamado de Dios, debido a tu ausencia física me diste grandes lecciones de vida y se que siempre cuidas de mi familia, para ti este humilde esfuerzo.

A mi esposa Sonia el gran amor de mi vida:

Convencido de que eres mi compañera quien Dios puso en mi camino hace ya 18 años, compartiendo momentos de tristezas y alegrías dándome la más grande el ser Padre de dos hermosas y maravillosas hijas; Gracias por impulsarme día a día con tu decisión ante las adversidades, junto a ti crecí como hombre; hoy crecemos juntos como profesionistas porque este éxito es de ambos... Por siempre mi guía.

A mis hijas:

Brenda y Glenda a quienes les dedico este éxito profesional por ser ellas la razón de seguir en la búsqueda de nuevos retos y esfuerzos por ser cada día mas humilde y recordarles que el verdadero éxito en la vida se obtiene cuando el espíritu del hombre se encuentra pleno y dispuesto a entregarse a los demás sin esperar nada a cambio...

Gracias por comprender y apoyarme en ese tiempo que les distraje por entregarme a la realización de este proyecto a quien entrego no como un logro personal si no familiar. Dios me bendijo al entregarme a ustedes como su Padre, recuerden alimentar su espíritu con el estudio y pronto obtener frutos como el que hoy pongo en sus manos.

A mi asesor, el Dr. Vargas Menchaca:

Quien se entregó a este proyecto con el mismo entusiasmo con el que yo lo desarrollé y me confió parte de su gran conocimiento no solo académico, sino humano.

A mi hermana Roció:

Quien siempre me motivo a seguir adelante y personalmente es una exitosa profesionalista.

A la familia Carrera Sánchez:

Quienes siempre estuvieron junto a mi familia dándome su apoyo y solidaridad.

Un agradecimiento especial a todos aquellos que me ayudaron en este camino y a quienes lo dificultaron porque sin ellos, no sería posible su logro.

A mi Universidad, que me dio la oportunidad de adquirir el conocimiento que ayudó a formar mi espíritu y mi conciencia social de servir a los demás...

CRITERIOS PARA LA SISTEMATIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. Conceptos relativos al régimen de seguridad social de las empresas públicas.	
1.1 Administración Pública y Función Pública.....	7
1.2 Relación laboral.....	9
1.3 Trabajador.....	12
1.4 Empresa Pública.....	12
1.5 Estado patrono.....	17
1.6 Servidor público.....	18
1.7 Derechos laborales.....	19
1.8 Seguridad social.....	20
1.9 Qué es el Instituto Mexicano del Seguro Social	21
1.10 Qué es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	23
2. Antecedentes de los Sistemas de Seguridad Social	
2.1 Primeros trabajadores que prestaron sus servicios al Estado.....	25
2.2 Principales movimientos históricos relacionados con la seguridad social.....	28
2.3 Surgimiento de la seguridad social en México.....	39

3. Marco Legislativo de las Empresas Estatales y la Seguridad Social

3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	45
3.2	Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	47
3.3	Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	48
3.4	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	49
3.5	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	50
3.6	Ley del Seguro Social.....	51
3.7	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	52

4. Criterios de Sistematización del Régimen de Seguridad Social de las Empresas Públicas

4.1	Las áreas estratégicas de participación y exclusiva administración por parte del Estado.....	65
4.2	Objetivo y misión de cada empresa estatal para justificar su relación con el organismo de seguridad social.....	68
4.3	Participación del Estado en la toma de decisiones de la empresa.....	69
4.4	Personalidad jurídica y patrimonio de la empresa paraestatal para determinar la afiliación.....	72
4.5	Elaboración y redacción del acta constitutiva de toda empresa pública donde se enuncie la institución de seguridad social que regule las relaciones laborales.....	73

CONCLUSIONES.....	86
--------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA.....	90
--------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

La satisfacción de las necesidades colectivas por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado, bajo un orden jurídico, el cual permite una organización y creación de entidades tales como las empresas públicas que reciben los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales, pero que en ocasiones ese orden jurídico propicia lagunas graves en la interpretación de la normatividad a las cuales deben sujetarse dichos organismos.

En la presente tesis se examinarán los objetivos que deben tener las empresas públicas y compararlas con las ya existentes, para determinar cuáles son sus fines, mismos que en principio deberán atender una necesidad social y, en su caso, determinar si tienen o no fines de lucro y/o rentabilidad, es decir, que estas empresas se vuelvan entidades auto sustentables por la generación de recursos, que si bien en un principio son aportados por el Estado y una vez invertidos en la infraestructura de las empresas, éstas en su operación se conviertan en entidades creadoras de riqueza.

Lo anterior permitirá determinar las leyes aplicables con respecto a su relación de trabajo y el sistema de seguridad social que deberán adoptar. Una vez aclarado lo anterior se podrán definir los criterios que permitan sistematizar de manera consistente los regímenes laborales y de seguridad social que deben prevalecer en las empresas públicas.

Así, la presente tesis tiene como objetivo establecer principios, directrices y fundamentos legales que permitan reconocer, el por qué de la afiliación de servidores públicos que prestan sus servicios a empresas de gobierno y que, por falta de consistencia, se encuentran afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social y/o en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, pero que por la propia evolución y ramificación legal del Estado mexicano permitió que empresas de participación estatal y algunos empleados de unas cuantas dependencias paraestatales se les distinga en sus prestaciones laborales, por la diferencia entre las legislaciones de uno u otro organismo enunciado y más grave aun, anunciar que se detecta la existencia de empresas paraestatales que tienen reconocida una doble afiliación tanto al IMSS como al ISSSTE, verbigracia, es el caso de PEMEX.

Por lo anterior, identificaré y propondré la creación de criterios que permitan regular las relaciones laborales del Estado con sus empleados, estableciendo principios y directrices que en cualquier nivel de la administración pública permitan ubicar el régimen de seguridad social al cual deban afiliarse los trabajadores y con ello darles un trato igualitario en sus derechos y obligaciones laborales, aun cuando sus funciones en el servicio público sean diferentes, ya

sea por ser agentes que prestan sus servicios de carácter permanente, exclusivo, mediante remuneración o bien sean jerárquicamente superiores como es el caso de los funcionarios.

Por ello es importante señalar que en el primer capítulo se analizan los conceptos necesarios para entender íntegramente la presente investigación, derivado del hecho de que para estudiar las empresas públicas, primero es necesario definir las y clasificarlas, así como dar significado a todos los entes que intervienen en las relaciones laborales al examinar a los trabajadores y los principales Organismos de seguridad social como son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En el capítulo II de la presente tesis desarrollé una investigación de los antecedentes de los sistemas de seguridad social, desde la aparición del hombre y de las primeras culturas, pasando desde el antiguo Egipto y Grecia así como el estudio de los principales movimientos sociales que dieron origen a los criterios actuales y permitieron el surgimiento de la seguridad social en México; lo anterior, convencido que para comprender la realidad actual es necesario, conocer la historia de cualquier hecho social y con ello adoptar los sistemas más acertivos para nuestras exigencias sociales.

Una vez comprendidos los principales conceptos de toda relación laboral, así como la conceptualización de las empresas públicas y su clasificación derivado del estudio histórico, nos enfrentamos a la necesidad de comprender el Marco Legislativo que permiten la constitución y actuación de las mismas por lo que en capítulo III desarrollé el estudio de las principales leyes que permiten su creación y accionar desde la Constitución, hasta las leyes propias de los Organismos de seguridad social sujetos de estudio de la presente tesis, el IMSS y el ISSSTE.

Por lo que de manera muy especial estudie el artículo 90 constitucional, el cual precisa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Poder Ejecutivo en su operación.

Todo lo anterior me permitió elaborar el capítulo IV bajo el título de Criterios de Sistematización del Régimen de Seguridad Social de las Empresas Públicas, en el cual fundamento los aspectos que debe considerarse para la adopción del sistema de seguridad social desde su constitución, basado en el objetivo, misión y la intervención del Estado en la toma de decisiones, el cual se

deberá establecer en toda acta constitutiva de las entidades sujetas al presente estudio.

Finalmente doy una recomendación fundamentada para toda empresa pública, que permitirá adoptar de manera responsable el Sistema de Seguridad Social que deberá proporcionar a todo servidor público, sin importar el área de administración y ejecución de los recursos estatales, pero que permitirá igualar las prestaciones de los servidores públicos sin distingo de la institución donde preste sus servicios.

Esperando que la presente tesis no sea solo herramienta de titulación si no de estudio para los alumnos interesados en la materia y que se atrevan a proponer nuevos criterios legales a los adoptados históricamente pero que no alcanzan para cubrir una de las principales exigencias del Derecho; la Igualdad.

1. CONCEPTOS RELATIVOS AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

Para el desarrollo de la presente tesis es necesario iniciar con el estudio de los elementos que rodean a las empresas públicas y comprender su actuación y funciones, y con ello determinar en subsecuentes capítulos los criterios que deben prevalecer para asignar las prestaciones de seguridad social de los servidores públicos, por lo anterior es importante estudiar algunos conceptos básicos que nos ayuden a entender el origen, la naturaleza jurídica, y los elementos que integran a estas empresas, así como realizar un esbozo de las principales dependencias que prestan el servicio de seguridad social a los trabajadores.

1.1 Administración pública y función pública

La Administración Pública es por excelencia el ejercicio de la función de administrar los recursos humanos, los financieros y los materiales. Sin embargo, en la función pública se administran las ideas, los discursos y los conflictos.

Así, la administración de las ideas, propias o de los demás, exige del administrador una actitud de cautela en el traslado de estas ideas a la convivencia cotidiana y en el trato con las personas; también le exige al administrador una gran sensibilidad para el uso de las ideas en el contexto de su aplicación.

En resumen, la administración pública exige, además de lo ya señalado, que el administrador conozca el sistema que administra; su estructura organizativa y funcional; los operadores institucionales del sistema; el lenguaje en sus tres dimensiones; y principalmente, requiere saber cómo actúan y cómo elaboran sus ideas los actores institucionales, tal es el caso que todo servidor público debe tener en claro el régimen de seguridad social que deberá adoptar durante el ejercicio de su función pública.

Por Administración Pública, generalmente, se entiende a la organización integrada por un personal, dotado de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el Gobierno de un Estado. Se compone de todo lo que la hace efectiva: funcionarios y edificios públicos, entre otros.

Por función pública deberá entenderse el enlace entre la ciudadanía y el poder político. Sin embargo, no sólo existe Administración Pública en el Poder Ejecutivo, sino en gran parte del Estado e incluso en entes privados que desempeñan funciones administrativas por habilitación del Estado.

Según el diccionario *ad manus trahere*, alude a la idea de manejar o gestionar y *ad-ministrare*, significa servir.¹ No obstante, el concepto de Administración Pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad.

Elementos de la Administración Pública:

A) Medios personales o personas físicas: representada por los ciudadanos que realizan las acciones para alcanzar los objetivos sociales.

B) Medios económicos, los principales son los tributos: en la operación son el producto de la recaudación, es decir, los *impuestos*.

C) Organización, ordenación racional de los medios: en concordancia con las leyes de la materia, tanto en su estructura como en su accionar.

D) Fines, principios de la entidad administrativa: siempre procurando alcanzar los objetivos sociales para los cuales se crearon.

E) Actuación: la cual ha de ser lícita, dentro de una competencia de órgano actuante.

Jurídicamente, el concepto de Administración Pública se usa más frecuentemente en sentido formal, el cual en palabras de Rafael Bielsa, no denota una persona jurídica, sino un organismo que realiza una actividad del Estado. En este sentido, si decimos responsabilidad de la Administración se quiere significar al acto o hecho que responsabiliza al Estado.

¹ OSORIO, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Heliasta, Argentina, 2001, página 46.

Actualmente el modelo de administración habitual es el modelo burocrático descrito por Max Weber, el cual se basa en la racionalidad instrumental y en el ajuste entre objetivos y medios.

La Administración posee una serie de prerrogativas que la colocan en una posición superior a la del administrado. Entre dichos poderes destacan:

La capacidad ejecutiva de los actos administrativos (por ejemplo, el cobro de multas por el procedimiento de apremio). Es decir, los actos de la administración deben cumplirse, son obligatorios, y la administración está autorizada para imponerlos unilateralmente a los particulares.

1.2 Relación laboral

El concepto legal lo encontramos en el artículo 20 de la ley Federal del Trabajo: se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Las relaciones laborales son aquellas que se establecen entre el trabajo y el capital en el proceso productivo. En esa relación, la persona que aporta el trabajo se denomina trabajador, en tanto quien aporta el capital se denomina empleador, patrón, empresario o capitalista. El trabajador siempre es una persona física, en tanto que el empleador puede ser tanto una persona física como una persona jurídica. En las sociedades modernas, la relación laboral se regula por un contrato de trabajo, en el cual ambas partes son formalmente libres. Sin embargo, un trabajador aislado se encuentra en una situación de hecho de debilidad frente al empleador que le impide establecer una relación libre, por lo que se entiende que una relación laboral para que sea realmente libre debe realizarse en forma colectiva, entre los trabajadores organizados y el empleador.

La modificación colectiva de las relaciones de trabajo, así como la suspensión y terminación de las mismas, dan origen a los llamados conflictos de orden económico, que se resuelven mediante sentencias colectivas, ya que los laudos son las resoluciones que recaen única y exclusivamente en los conflictos de orden jurídico.

De acuerdo con el artículo 426 de la Ley Federal del Trabajo, los sindicatos de los trabajadores o patrones podrán solicitar de las juntas de Conciliación y Arbitraje las modificaciones de las relaciones de trabajo, solamente cuando existan circunstancias económicas que lo justifiquen o cuando el aumento del costo de la vida origine un desequilibrio entre el capital y el trabajo. Desde luego, el juicio que implica dicha modificación se debe tramitar de acuerdo con las disposiciones específicas de los conflictos colectivos de naturaleza económica.

Lo anterior resulta teórico, ya que por disposición expresa de los artículos 448 y 902 de la Ley Federal del Trabajo, cualquier emplazamiento a huelga suspende la tramitación de los conflictos de orden económico y, por lo tanto, cuando el patrón inicia un juicio de esta naturaleza, el sindicato simplemente procede a emplazar a huelga, y el patrón se queda sin conflicto y con huelga.

La terminación de la relaciones de trabajo como consecuencia del cierre de las empresas o establecimientos se sujeta a las disposiciones contenidas en el artículo 434 de la Ley de la materia.

El contrato de trabajo son las normas que regulan la relación laboral ya sea de forma individual o colectiva en el que se obligan las partes una a prestar un trabajo subordinado y la otra a realizar un pago (salario), pero aún por ausencia de documento escrito, se presume la existencia del contrato y de la relación del trabajo entre el que recibe y quien presta sus servicios (art. 21 de la L.F.T). En ausencia del contrato se considerara imputable la falta al patrón.

El salario o remuneración es uno de los elementos importantes en el mantenimiento de una relación de trabajo armónica. La mayoría de los conflictos y usualmente las cuestiones más controvertidas, están relacionadas con el salario. El salario es la plusvalía del esfuerzo físico o mental que contribuye en el proceso productivo a obtener un bien de uso o brindar un servicio. Se define como remuneración a la contraprestación que se brinda en dinero o en especie al trabajador por poner a disposición del empleador su capacidad de trabajo. Esto implica el conocimiento de ambas partes de obligarse al cumplimiento de determinados deberes y obligaciones, como por ejemplo para el empleador: dar trabajo y pagar una remuneración por el mismo, y en el caso del trabajador estar a disposición de un empleador un determinado número de horas en un día (jornada laboral) a efectos de realizar tareas que le son encomendadas por el patrón.

Para la determinación del salario existen múltiples posiciones, muchas veces contradictorias y regulaciones legales. La referencia principal para la determinación del salario es el llamado salario mínimo. El salario mínimo es una decisión del Estado estableciendo un monto mínimo para todos los salarios. En muchos casos esa decisión se adopta de manera consensuada con las organizaciones sindicales y de empleadores. En algunos países el salario mínimo se establece por Estado-provincia (regionalmente), en tanto que en otros países se establece para todo el país.

Dos parámetros básicos suelen utilizarse para establecer los salarios: la ganancia del capital y la productividad del trabajo. En el primer caso se calcula el porcentaje sobre el valor agregado que corresponde a las ganancias del capital y

a los salarios; en los países más desarrollados el porcentaje correspondiente a los salarios es considerablemente más alto que en los países no desarrollados.

En el segundo caso se calcula el producto generado por un trabajador en determinado tiempo de trabajo; en general, a mayor producción en el mismo tiempo, debería corresponder un aumento salarial.

En los convenios colectivos suelen establecerse grillas salariales en relación con la categoría de cada trabajador, es decir, con la complejidad y capacitación necesaria para cada tarea.

Las relaciones laborales individuales son las que establecen un trabajador aislado directamente con su empleador o su representante. Las relaciones laborales colectivas son las que establece un sindicato o un grupo de sindicatos con una empresa u organización patronal, o un grupo de unas u otras.

En la relación laboral individual, el trabajador se encuentra en situación de dependencia o subordinación del empleador. Esa desigualdad jurídica dificulta la posibilidad de una relación contractual entre ambas partes, ya que la voluntad del trabajador está afectada. Adicionalmente, el trabajador suele encontrarse en una situación de debilidad económica frente al empleador. Por esta razón Alain Suppiot ha sostenido que el derecho civil fracasa cuando intenta ser aplicado a la relación laboral individual y que el mundo del trabajo solo puede ser civilizado si el trabajador se organiza sindicalmente y negocia colectivamente con el empleador.

Una de las manifestaciones más importantes de las relaciones laborales son las que se realizan de manera colectiva, es decir entre los sindicatos y las empresas o las organizaciones de empleadores. Eventualmente en esas relaciones puede intervenir el Estado.

Las relaciones entre organizaciones de empleadores y trabajadores, entre si o con el Estado, se denomina diálogo social y está fundado en el principio del tripartismo, es decir que las cuestiones relacionadas con el empleo deben ser resueltas por las tres partes principales en las relaciones laborales: Estado, capital y trabajo. El diálogo social intenta establecer un clima de cooperación entre los actores sociales (sindicatos, empresas y Estado), compartiendo información, consultándose mutuamente, o negociando colectivamente y arribando a convenios colectivos (cuando es entre sindicatos y patrones) o pactos sociales tripartitos (cuando incluye al Estado).

Las relaciones internacionales de trabajo existen desde principios del siglo XX cuando se conformó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, como ámbito para canalizar las relaciones entre los Estados y las organizaciones de trabajadores y empleadores. Los acuerdos alcanzados en la

OIT suelen tomar forma como convenios internacionales de trabajo que siguen los mismos principios que los tratados.

Internacionalmente los empleadores están agrupados en una organización única, la Organización Internacional de Empleadores (OIE), en tanto que los trabajadores están organizados en dos centrales, la mayoritaria Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Federación Sindical Mundial (FSM), de tendencia comunista.

Asimismo, tanto los empleadores como los trabajadores se encuentran organizados por ramas de industria (construcción, metalurgia, textil, minería, hotelería, etc.). Desde fines de los años 80, las organizaciones sectoriales de empleadores y trabajadores han comenzado a firmar Acuerdos Marco Internacionales (AMIs), con el fin de garantizar derechos laborales mínimos en todo el mundo. Las relaciones internacionales de trabajo han mostrado un gran aumento de su importancia a partir de la globalización.

1.3 El Trabajador

El sujeto básico y motivo de protección fundamental es la persona, es decir el trabajador entendido este como el ente físico, como lo enuncia el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo que establece: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión y oficio".

El trabajo es una actividad que el ser humano desarrolla, ya sea intelectual o material, la que será objeto de regulación jurídica, debiendo ser desempeñada en forma personal y no por terceros. Un trabajador o trabajadora es una persona que con la edad legal suficiente, y de forma voluntaria presta servicios y estos son retribuidos.

Estos servicios pueden ser prestados dentro del ámbito de una organización y bajo la dirección de otra persona física o persona moral, denominada empleador o empresario.

1.4 Empresa pública

El artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo establece que empresa es: la unidad económica de la producción o distribución de bienes o servicios, y establecimiento es la unidad técnica que, y como sucursal, agencia u otra forma semejante sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

Se entiende por empresa pública o empresa estatal a toda aquella que es propiedad del Estado, sea este nacional, municipal o de cualquier otro estrato administrativo, ya sea de un modo total o parcial.

En el caso de propiedad parcial, el criterio para determinar si una empresa debe o no ser considerada pública no es tanto el porcentaje de acciones detentado por el sector privado como el control efectivo que el Estado tenga sobre el proceso de toma de decisiones en la empresa. El elemento crucial en la empresa pública es la capacidad del Estado para ejercer presión política directa en la compañía. El accionista mayoritario es el Estado, con unos objetivos que pueden ser muy diversos y, lo que es más, cambiantes con el proceso político. En opinión de John Kenneth Galbraith, hay muchas características y similitudes entre las grandes empresas privadas y las grandes empresas públicas. Unas y otras, están cada vez más despersonalizadas y cada vez más burocratizadas.

A pesar de converger en la forma de actuar, hay sustanciales diferencias entre la empresa pública y la privada. A título de ejemplo, destacan las siguientes:

En sus procedimientos de financiación. Esta diferencia radica no tanto en la posible existencia de tratamiento diferencial en el mercado de capitales público y privado, trato que también suele recibir la gran empresa privada –de forma idéntica o muy parecida- en relación con la empresa privada pequeña o media, sino en la posible financiación pública con origen en los presupuestos que a menudo viene otorgándose a este tipo de empresas. Con respecto a las diferencias en el grado de algunas de sus características, destacaremos solamente dos: la persecución del beneficio y el control a que están sometidas por los poderes públicos.

Sin olvidar el objetivo del beneficio, está muy claro que la razón de la existencia de la empresa pública no es la obtención de beneficios inmediatos, sino apoyar en la construcción de infraestructura que suele ser costosa para la iniciativa privada y alcanzar sus objetivos que siempre será de carácter social. Aquí la diferencia no es sustancial, es de grado, por cuanto en las grandes empresas privadas, además del objetivo del beneficio, concurren otros objetivos igualmente destacados, como son el crecimiento y el poder de dichas organizaciones; circunstancias que no tienen por qué estar mediata ni inmediatamente al servicio del beneficio en las empresas públicas. Por lo que al grado de control se refiere, cabe señalar que las empresas públicas están sometidas, además, al control específico que deriva de su pertenencia al sector público.

La existencia de empresas públicas en economías de mercado se ha justificado tradicionalmente por la insatisfacción de los responsables de la política económica, con los resultados generados por el mecanismo del mercado.

La empresa pública precisa conocer claramente cuáles son los objetivos de índole social que se esperan lograr mediante su actuación, qué contraprestación social va a recibir por atender a esa finalidad y qué indicadores van a ser utilizados por la sociedad para medir los logros que se deben realizar.

Los objetivos básicos que deben alcanzar las acciones de la empresa pública son: la eficiencia económica y la rentabilidad.

Esta definición abarca los conceptos de intereses, amortización y beneficios, permitiendo al Estado conocer qué necesidades financieras presenta cada una de las empresas públicas.

La búsqueda de la rentabilidad por parte de la empresa pública se contempla también como un medio de estimular la eficiencia tecnológica y de gestión. De esta forma sabemos que si una empresa busca maximizar su beneficio, ello le exige que minimice sus costes para cualquier nivel de una sana administración. Sin embargo, el objetivo de la maximización del beneficio se ha rechazado explícitamente para las empresas públicas, puesto que, en general, gozan de poder monopolístico en al menos algunos de los mercados en que se suministran sus productos no siendo lo anterior una característica necesaria que defina a la empresa pública, ya que algunas empresas privadas pueden participar en el mismo mercado que una de carácter público.

Desde un punto de vista financiero, los fondos que financian la inversión de la empresa pública provienen de dos fuentes: de sus propias reservas y de las aportaciones que realiza la Hacienda Pública. Esta, por su parte, obtiene los fondos principalmente de los excedentes brutos comerciales de las empresas públicas, de los impuestos y de otras fuentes. Por ello, conocida la inversión que tiene que realizar la empresa pública, cuanto menor sea su excedente, mayor tiene que ser la tributación y la financiación externa.

La persistencia de exceso de mano de obra en algunas empresas públicas puede contemplarse como una decisión tácita de distribuir renta real a determinados grupos de trabajadores, a expensas de la eficiencia económica.

Con la aparición del Estado de bienestar en Europa y el populismo en América Latina luego de la Segunda Guerra Mundial, se hizo muy común la estatización o nacionalización de empresas privadas que pasaron a la órbita pública; hasta mediados de la década del '70 hubo en casi todos los países del mundo gran cantidad de empresas públicas en el marco del denominado Estado empresario. En aquellos países con un sistema económico socialista y una economía planificada como lo fue la Unión Soviética y Cuba, el Estado controla la totalidad de la economía o gran parte de ella, por lo que prácticamente cualquier empresa existente es estatal.

No obstante, así como se dice que las empresas públicas buscan el bien de la sociedad, son blanco de críticas por parte de la ortodoxia económica y la doctrina neoliberal, que las describe como ineficientes por naturaleza, a causa de la burocracia administrativa y la falta de estímulo de los trabajadores, planteando además que la libre competencia mejora la productividad. Con el auge de esta serie de teorías a finales de los años '70 y su posterior hegemonía en los '80 y '90, muchas antiguas empresas del Estado fueron privatizadas y convertidas en empresas privadas, dando lugar al llamado libre mercado.

Latinoamérica y Europa del Este después de la disolución de la Unión Soviética fueron un campo de pruebas para las privatizaciones, promovidas por el FMI y la OMC, entre otros organismos internacionales. Sin embargo, hubo diferencias en el grado de privatización de la economía entre los diferentes países. Mientras que en Argentina las empresas del Estado fueron casi todas vendidas o disueltas, como Ferrocarriles Argentinos y la petrolera YPF, su vecina República Oriental del Uruguay conservó una gran cantidad de ellas, como la telefónica ANTEL, la electricidad UTE, el agua y saneamiento OSE y la petrolera ANCAP.

En algunos países, como Nueva Zelanda, fueron corporatizadas; esto es, se mantuvo la propiedad del Estado sobre la empresa, pero su funcionamiento se hace en forma autárquica como si fuera una empresa privada común y corriente.

La mayoría de los países europeos conservan muchas empresas del Estado, como la RENFE española o la British Railways británica, esta última con la particularidad de haber sido privatizada y luego reestatizada. Por razones estructurales, la mayoría de los países africanos retuvieron también las empresas públicas. En los Estados Unidos de América las empresas públicas siempre fueron pocas, por lo que el avance del neoliberalismo como doctrina económica no implicó muchos cambios.

En la actualidad, sobre todo en países latinoamericanos, se está viviendo una leve vuelta del Estado a la economía. Se pueden citar como ejemplos la reestatización de la petrolera venezolana PDVSA.

Las empresas públicas se financian con cargo a los recursos de la Hacienda Pública, de los procedentes del mercado financiero y de los obtenidos de los beneficios de explotación. El grado en que una empresa acuda a cada una de estas tres fuentes de financiación depende de múltiples factores, tanto de carácter “permanente” (forma jurídica de la empresa, sector de actividad, etc.) como de naturaleza “transitoria” (situación de los mercados financieros, política económica coyuntural, etc.).

A grandes líneas se encuentra una correlación entre la actividad económica desarrollada por la empresa, la forma jurídica de la misma y su estructura financiera. Existen, sin embargo, diferencias considerables en los mecanismos de financiación de las empresas públicas utilizados en las diferentes naciones.

Los recursos entregados por Hacienda a las empresas públicas, excepción hecha de los asignados a suscribir acciones, pueden serlo a título de fondos de dotación, préstamos o subvenciones.

El fondo de dotación viene a representar lo que el capital en una sociedad. La práctica de entrega de capital derivado de los recursos gubernamentales, muy restringida en un principio, se ha ido extendiendo cada vez más. Entre los países comunitarios su utilización ha tenido lugar, básicamente, en Francia e Italia.

Los préstamos de Hacienda u otros organismos públicos a las empresas públicas tienen un uso más generalizado que las dotaciones de capital, siendo una modalidad de financiación prácticamente común a todos los países comunitarios. Para las *public corporations* británicas estos préstamos son desde 1956 el principal, casi único, medio de financiación externa. Los préstamos pueden ser otorgados directamente por el Tesoro o a través de otros organismos públicos (FDES en Francia, Cassa Depositi e Prestiti en Italia, etc.). Los intereses aplicados varían considerablemente de unos países a otros y de unas empresas a otras.

Como regla general se considera que las empresas públicas deben cubrir costes y obtener un resultado económico positivo. De ahí que, en principio, el Estado no se comprometa a saldar el déficit experimentado por una empresa, sino que éste se cubrirá con un crédito o tratará de evitarse mediante la concesión de determinadas ventajas (tipo de interés reducido, exenciones tributarias, etc.). Si el déficit de la empresa es crónico, en algún momento el Estado tendrá que hacer frente al mismo enjugando las pérdidas en que la empresa haya incurrido. En algunos países (Dinamarca, Holanda, etc.) el Estado se encarga de cubrir tan sólo el déficit de las empresas pertenecientes a determinadas categorías jurídicas.

En la doctrina la empresa del Estado se clasifica dependiendo del origen de sus aportaciones del capital y del carácter a quien se dirijan sus actividades, en la presente tesis atenderemos estrictamente a las empresas en cuanto a su marco jurídico las cuales se encuentran concentradas en la administración pública de la siguiente manera:

En las empresas estatales centralizadas el capital pertenece al Estado y generalmente su finalidad es satisfacer necesidades de carácter social, los

organismos de las empresas se integran en una jerarquía que encabeza directamente el Presidente de la República con el fin de unificar las decisiones, el mando y la ejecución, y están reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al igual que las Secretarías de Estado.

Y las Paraestatales reguladas por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y son catalogadas principalmente en:

Organismo público descentralizado: Son aquellas donde se desarrollan actividades competentes al Estado, son de interés general, pero están dotadas de personalidad, patrimonio y régimen jurídico propio. Es la más pura formación paraestatal creada por lo órganos del poder público, legislativo o ejecutivo, sin intermediación de actos externos al derecho administrativo.

Empresa de Participación Estatal: pertenecen íntegramente al Estado, no adoptan formas de sociedad privada, tiene personalidad jurídica propia y se someten alternativamente al Derecho Público y al Derecho Privado.

Mixtas: En estas existe la coparticipación del Estado y los particulares para producir bienes y servicios. Su objetivo es que el Estado tienda a ser el único propietario tanto del capital como de los servicios de la empresa.

Fideicomiso Público: Pertenece íntegramente al Estado, no adoptan una forma externa de sociedad privada, tienen personalidad jurídica propia, y se someten alternativamente al Derecho Público y al Derecho Privado. Constituyen uno de los tipos más importantes dentro de la administración pública paraestatal, por el volumen de recursos financieros con que operan, por el ámbito de actividad en que se desenvuelven, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que:

Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán los establecidos por la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3ro. de este ordenamiento.

Para 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.

1.5 Estado patrono

Para comprender la relación del Estado con los trabajadores iniciare por definir las partes de toda actividad laboral la cual esta determinada por la existencia de un patrón como ente rector de la actividad económica y el

empleado como parte operativa o de administración en la ejecución de los lineamientos establecidos para cumplir con los fines y objetivos de la empresa.

Se entiende por patrón según el propio artículo 10 de la ley laboral como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Es importante mencionar que si el trabajador, conforme a lo pactado o la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél lo será también de éstos. Alfredo Sánchez Alvarado señala que patrón es “la persona física o jurídica que recibe de otro(s) los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en forma subordinada”.²

Por lo anterior entenderemos al Estado patrono, como la dependencia y/o empresa del Estado que requiere la prestación de servicios personales para alcanzar los objetivos y metas establecidas en la creación de cada una de estas personas jurídicas. Ya que será el Estado quien rige los destinos del centro de trabajo así como de los trabajadores por ser el titular de los derechos patronales, sin que esta cuestión tenga que ver con la representación legal o jurídica de los titulares de los centros de trabajo. Ya que estos últimos siendo trabajadores representan al patrón (Estado) frente al resto de los trabajadores, por lo que los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración de la empresa, serán considerados representantes del Estado patrono.

1.6 Servidor público

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no distingue las categorías de servidores públicos, sin embargo, es necesario doctrinalmente enunciar dichas diferencias entre funcionario público, servidor público, empleado público y cargo público.

Funcionario público: Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que asume un carácter de autoridad, es decir, es aquel que tiene bajo su mando a personal.

Empleado público: Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público mediante el pago de un salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

² SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. *Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo*, UNAM, México, 1967, página 91.

Cargo público: Es el lugar instituido en la organización pública con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley.

Servidor público: es todo aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Esta vinculación puede ser directa (perteneciente a la administración pública centralizada), o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal), sin que represente autoridad en su accionar.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1, contempla un catálogo de los trabajadores que deben considerarse como servidores públicos.

1.7 Derechos laborales

La aparición de los derechos laborales tiene su antecedente indiscutible en el abuso del hombre por el hombre, el aprovechamiento ventajoso del fuerte sobre el débil, por lo que se crearon como garantías que deben proteger a los trabajadores frente a los patrones, los cuales también gozan de garantías para su relación con el trabajador.

Para el profesor Baltasar Cavazos, el Derecho del Trabajo tiene diversos fines, "que abarcan desde la necesaria tutela del trabajador considerado como la parte débil en la relación de trabajo hasta la coordinación y conjugación de los intereses que se dan en todas las empresas consideradas como unidades económico-sociales".³

Para Guillermo Cabanellas los derechos laborales tiene como fin específico el de proteger a los débiles, aun cuando no sea su fin único ya que busca proteger y regular las relaciones del trabajador para con su patrón, reconociéndole a este último derechos de defensa para la protección del capital dirigido a la creación de riqueza y la justa distribución de la misma.

Los derechos laborales se consideran inconclusos ya que solo se establecen como mínimos de garantías en las relaciones laborales, superables por la costumbre, la jurisprudencia o los principios generales del derecho, por lo que está en constante evolución. Y como todo derecho conlleva una obligación, conforme a la ley laboral en el artículo 132 se imponen obligaciones a los patrones, y en el art. 134 se establecen obligaciones a los trabajadores, por lo que se crean compromisos bilaterales.

³ CAVAZOS FLORES, Baltasar. *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Trillas, México, 2006, página 26.

Acorde con lo anterior el autor Ernesto Krotoschin expresa que: “los derechos laborales conciben la superestructura dirigida a superar la lucha de clases...”⁴

En conclusión, estamos de acuerdo con el profesor Baltasar Cavazos Flores al establecer los principios que deberían enmarcar los derechos laborales:

A) Respeto mutuo de derechos: entre el trabajador y el patrón.

B) Comprensión recíproca de necesidades: es decir que el trabajador comprenda que el interés del patrón por cuidar el capital generador de la riqueza determina la mejora de las condiciones laborales.

C) Coordinación técnica de esfuerzos: el respeto mutuo de derechos y la comprensión recíproca de necesidades.

La organización científica del trabajo, para Luís Alberto Despontín “es la interpretación de la labor técnica a base de su aplicación sistemática para obtener un mejor rendimiento en las amplias manifestaciones de la empresa, pero siempre en reconocimiento recíproco de las necesidades entre el patrón y el trabajador...”⁵

1.8 Seguridad social

La seguridad social se refiere principalmente a un campo de bienestar social relacionado con la protección social o la cobertura de las necesidades socialmente reconocidas, como la pobreza, la vejez, las discapacidades, el desempleo, etcétera.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en un documento publicado en 1991 denominado "Administración de la seguridad social" definió la Seguridad Social como: "La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".⁶

⁴ KROTOSCHIN, Ernesto. *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*, Depalma, Argentina, 1987, página 18.

⁵ DESPOTÍN, Luís Alberto. *Derecho del Trabajo: Constitucionalismo Social*, Trillas, España, 1967, página 63.

⁶ Organización Internacional del Trabajo OIT, *Administración de la seguridad social*, Suiza, 1991.

El objetivo de la seguridad social es la de velar porque las personas que están en la imposibilidad (temporal o permanente) de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto:

I. Recursos financieros: prestaciones de carácter económico (sueldo, primas, vales, etc.).

II. Determinados bienes o servicios: entendidos estos como la asistencia médica, entre otros.

El seguro social permite que la gente reciba beneficios o servicios en reconocimiento a contribuciones hechas a un esquema de seguro. Estos servicios incluyen típicamente la provisión de pensiones de jubilación, seguro de invalidez, pensiones de viudez y orfandad, cuidados médicos y seguro de desempleo. Mantenimiento de ingresos, principalmente la distribución de efectivo en caso de pérdida de empleo, incluyendo jubilación, discapacidad y desempleo.

Menos frecuente, el término puede ser también usado para referirse a la seguridad básica, un término aproximadamente equivalente al acceso a las necesidades básicas, tales como comida, educación y cuidados médicos.

1.9 Qué es el Instituto Mexicano del Seguro Social

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es una institución gubernamental mexicana dedicada a brindar servicios de salud y seguridad social a la población que cuente con afiliación al instituto.

Se considera a esta institución de seguridad social la más grande de América Latina. Fue fundada el 19 de enero de 1942 por Antonio José Pérez Pérez. El Instituto Mexicano del Seguro Social se crea en respuesta a las aspiraciones de la clase trabajadora.

La cobertura geográfica del Seguro Social ha evolucionado de tal manera que si para 1943, fecha en la cual se fundó el IMSS, sólo prestaba sus servicios en Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, mediante diversos decretos que se expidieron entre 1944 y 1960 el Instituto se extendió a todas las entidades federativas, faltando algunos municipios de la cobertura, desde 1973 se busca extender su órbita protectora a personas y grupos no sujetos a relaciones de trabajo obrero-patronal, mediante el esquema de aseguramiento voluntario. Su primer aportación del gobierno federal fue por la cantidad de cien mil pesos, el 6 de abril de 1943 se funda el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), siendo la organización sindical más grande del

apartado A del artículo 123 Constitucional, ya que el decreto de creación del IMSS preveía la puesta en marcha de los servicios para el 1 de enero de 1944. El Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974 publicó que se consideraría de utilidad pública la Ley del Seguro Social.

La misión del IMSS es administrar los riesgos que se expresan en la Constitución y se especifican en los distintos ramos de seguro que regula su Ley, para lo cual se requiere de una adecuada administración de las contribuciones y los recursos financieros para garantizar las prestaciones en especie y en dinero, para lograr la estabilidad del asegurado.

En su carácter de organismo fiscal autónomo, mediante la administración de las contribuciones busca fomentar la competitividad de las empresas, la transparencia de la información que genera su función fiscal, y una recaudación más eficaz de las contribuciones.

“La estructura orgánica del IMSS es de la siguiente manera:⁷

- I.- Dirección general
- II.- Dirección de prestaciones médicas
- III.- Dirección de prestaciones económicas y sociales
- IV.- Dirección de incorporación y recaudación
- V.- Dirección jurídica
- VI.- Secretaría general
- VII.- Dirección de finanzas
- VIII.- Dirección de administración y evaluación de delegaciones
- IX.- Dirección de innovación y desarrollo tecnológico
- X.- Unidad de vinculación
- XI.- Órgano interno de control en el IMSS
- XII.- Coordinación de comunicación social.”

El marco normativo de esta dependencia de seguridad social está determinado por la propia Constitución Política según el artículo 123 apartado A y las siguientes leyes:

- A) Ley del Seguro Social
- B) Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- C) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁷ *Ley del Seguro Social*, Alco, México, 2008, página 63.

1.10 Qué es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El ISSSTE, creado por decreto presidencial el 30 de diciembre de 1959, es un organismo descentralizado con administración, personalidad jurídica y patrimonio propio, éste último conformado por las aportaciones que los trabajadores hacen quincenalmente por dos conceptos fundamentales:

- A) Fondo de pensiones;
- B) Servicio médico y maternidad.

A ello se suman las aportaciones que hace el Gobierno Federal en los mismos conceptos por cada uno de sus empleados.

La administración del ISSSTE está presidida por una Junta Directiva, principal órgano rector integrado por cinco representantes del Gobierno Federal y cinco de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, además del propio Director General.

Es facultad del Ejecutivo Federal designar tanto al Director General como al presidente de la Junta Directiva, mientras que los representantes gubernamentales deberán ser los titulares de las Secretarías de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública.

La Junta Directiva es la autorizada para nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General, sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue.

Este órgano rector aprueba, entre otras cosas, el presupuesto, la orientación programática, la organización administrativa y funcional del ISSSTE y, desde luego, supervisa el gasto, operación y funcionamiento institucional. El operador es el Director General, máxima autoridad administrativa del ISSSTE y responsable directo de su buen funcionamiento.

La personalidad jurídica del Instituto está dotada, como ya se vio, por el acuerdo presidencial que le dio origen; luego se encuentra jurídicamente reglamentado por la Ley del ISSSTE, que es un instrumento jurídico emanado del Poder Legislativo de observancia general que lo faculta para hacer las retenciones respectivas de los salarios de los trabajadores del Estado y lo obliga a proporcionar bienestar social a éstos y a sus familiares derechohabientes.

La organización y funcionamiento del Instituto está regulada por varios instrumentos, así, la Junta Directiva tiene su propio Reglamento, pero el marco normativo de mayor importancia para el funcionamiento de la institución es el

Estatuto Orgánico, instrumento jurídico que determina la forma de organización administrativa y faculta a los diferentes órganos que la integran a desarrollar sus funciones, ya sean médicas, deportivas, culturales, económicas, de investigación o recreación, para conformar el concepto de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado.

Actualmente el ISSSTE ha celebrado convenios con gobiernos estatales y organismos públicos descentralizados para ofrecer seguridad social a sus trabajadores. Atiende a más de dos millones de trabajadores y a más de cuatro derechohabientes por trabajador en promedio, con lo que en este momento son más de diez millones de mexicanos beneficiados.

Porque su principal función es la seguridad social, el Instituto se sustenta en el derecho constitucional a la protección de la salud de los servidores públicos, por lo que está obligado a dar cumplimiento a la Ley General de Salud y a todo el marco normativo inherente a su función primordial.

Una vez estudiados los principales conceptos contenidos en el presente capítulo podremos entrar en el análisis de los antecedentes de los diferentes sistemas de seguridad social, que han surgido a través de la historia del hombre apoyados en la comprensión de términos básicos. En las páginas siguientes se harán algunas consideraciones respecto del estado que guarda nuestro sistema de seguridad social dentro del marco de la evolución de los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado.

2. ANTECEDENTES DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

2.1 Primeros trabajadores que prestaron sus servicios al Estado

La seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre, desde los albores de la humanidad.

El hombre primitivo en lucha permanente contra una tierra inhóspita se vio acosado por ciertos fenómenos naturales, como los terremotos, sequías, inundaciones, rayos y truenos; tuvo que satisfacer por instinto sus necesidades más elementales. Se refugia en las cavernas y pronto aprende a guardar sus alimentos, para preservarse de las contingencias en las épocas de escasez y posteriormente a domesticar algunos animales, convirtiéndose con el transcurso del tiempo de cazador en pastor.

El germen de la seguridad social lo encontramos entonces inscrito en la humanidad desde los tiempos más remotos. El hombre se enfrenta a un mundo que no entiende y le agrede constantemente, a lo que se agregan las enfermedades y por consiguiente la urgente necesidad de prevenirlas; al igual que las vicisitudes propias de la vejez y la imposibilidad de subsistir por sus propios medios. De esta manera, ha escrito Alfredo Mallet:

“El ansia de seguridad ha sido el motor del progreso de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse alimento en vez del aleatorio método de la caza y de la recolección de frutos silvestres. La agrupación en tribus, la formación de aldeas, de ciudades, la constitución de Estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior”.⁸

Es necesario destacar que el hombre primitivo no vivía como un anacoreta, desde el instante en que por razones naturales formó ese núcleo básico que es la familia. Cuando ésta evoluciona a formas más complejas de organización social, muchas de sus experiencias fueron recibidas por el conjunto social, sobre todo el sentimiento de solidaridad, hasta llegar, con el transcurso de los siglos, al Estado contemporáneo y a la comunidad internacional; lo que no ha impedido que siga siendo el animal *insecurus* que dice san Agustín. Las culturas del mundo antiguo no fueron ajenas a este deseo de seguridad.

Por lo que de manera más formal los primeros trabajadores que prestaron sus servicios al Estado, compartiendo desde un concepto doctrinal fueron:

⁸ MALLET, Alfredo. *La Búsqueda de la Seguridad Social*, Trillas, Argentina, 1983, página 78.

En Egipto se crearon las instituciones de defensa y de ayuda mutua, que prestaban auxilio en caso de enfermedad, como el servicio de salud pública financiado con un impuesto especial. En Babilonia se obligaba a los dueños de los esclavos al pago de los honorarios a los médicos que los atendían en casos de enfermedad. En Atenas y Esparta la calidad de ciudadano, hombre nacido en la ciudad, era indispensable para tener acceso a las funciones públicas, consideradas altamente honoríficas.

El funcionario romano presentaba ya muchas de las características que hoy tienen los servidores públicos. Los recolectores de impuestos trabajaban como comisionistas, recibiendo una parte de lo recaudable.

En Grecia, los ciudadanos que por sus limitaciones físicas no podían subvenir a sus necesidades eran auxiliados, y educados los hijos de quienes habían perecido en defensa del Estado. Las *erans* consistían en asociaciones de trabajadores con fines de ayuda mutua. Las *hetairas* tuvieron también existencia en Grecia, cuando el trabajo estuvo a cargo exclusivo de esclavos.

En Roma surgieron los *collegia corpora* oficie, asociaciones de artesanos con propósitos mutuales, religiosos y de asistencia a los colegiados y a sus familiares, que asumían la obligación de atender a sus funerales. Los *collegia* subsistieron hasta la caída de Roma como resultado de las invasiones de los bárbaros.

Las *guildas*, oriundas de Escandinavia y extendidas en Gran Bretaña y los pueblos germanos en el siglo VII, fueron asociaciones de asistencia mutua, unidas por el juramento de ayudar y socorrer en determinadas circunstancias a los enfermos, apoyadas en el principio de la solidaridad. En los países del cercano y medio Oriente florecieron los *wakouf*, a manera de fundaciones piadosas, en cuya virtud el fundador y sus miembros dedicaban sus propiedades a Dios y afectaban sus rentas a los hombres menesterosos.

En el siglo VIII, Carlomagno dictaminó que cada parroquia debía sostener a sus pobres, viejos, enfermos sin trabajo y a los huérfanos, cuando no contaban con ayuda familiar. En Inglaterra (1601) se estableció un impuesto obligatorio a nivel nacional, para cubrir esta clase de asistencia parroquial y dos siglos más tarde, Dinamarca y Suecia adoptan medidas similares para asegurar de esta manera la responsabilidad de la comunidad.

La preocupación por la seguridad de una determinada colectividad también se hizo presente en las antiguas culturas americanas. En el imperio del *Tahuantín* los incas garantizaron a la totalidad de los integrantes de su pueblo que se encontraban bajo su jurisdicción, el derecho a la vida mediante la satisfacción plena de las necesidades físicas primordiales, como la alimentación, vestido, vivienda y salud, que equivalía a la supresión del hambre y la miseria, causados

por las desigualdades sociales y por los no previstos efectos destructores de la naturaleza y garantizaban a los empleadores del gobierno terrenos para el momento de su retiro.⁹

Efectivamente, los sobrantes del cultivo de las tierras del inca eran depositados en las *piruas* (graneros del Estado), para cubrir la escasez en los casos de sequías o de calamidades públicas, así como la de atender a los gobernantes, ancianos, viudas y huérfanos a cargo del Estado, y no los abandonaban a su suerte, como ocurría en otras culturas antiguas.

Sin llegar a la perfección de la organización en la cultura inca, se ha comprobado que el *calpulli*, versión mexicana del *ayllu*, cumplía determinadas funciones de previsión. Manuel Frías Olvera escribe que: “cuando el jefe del *calpulli* o cualquiera de sus miembros se enfermaban, sufrían accidentes o recibían lesiones en la guerra, tenían derecho a seguir percibiendo la parte de los productos que sacaban”, por lo que el Estado siempre requirió del trabajador entendido a este como a la persona física para cumplir con sus fines económicos, políticos y preocupado por garantizar el bienestar ofrecían beneficios a sus integrantes. De lo anterior podemos determinar que desde las primeras culturas el Estado tuvo la necesidad de garantizar el bienestar de sus trabajadores entendidos estos como las personas físicas necesarias para realizar las actividades de gobernar (lo que aseguraba al empleado estatal al servicio de la defensa del Estado su bienestar en caso de resultar afectado en sus tareas).¹⁰

En consecuencia, de esta apretada síntesis se desprende que desde las épocas más remotas tuvieron presencia en diversas colectividades humanas: la indigencia, la enfermedad y, en general, lo que ahora denominamos “riesgos y contingencias sociales”, a los que trataron de dar solución las distintas culturas, de acuerdo con sus respectivas peculiaridades. Es satisfactorio comprobar que el fatalismo no fue la característica de las comunidades antiguas, porque en la medida de sus posibilidades idearon los mecanismos que se han relacionado, para atenuar hasta donde les era posible, los infortunios que desde siempre padece el trabajador y siempre teniendo especial interés en proteger a los trabajadores al servicio del Estado.

Pedro Cassa sostiene que en la cultura *taína* los ancianos y los inútiles por enfermedad eran abandonados a su suerte en el campo, con una pequeña provisión de alimentos o estrangulados, no así a los que gobernaban o participaban en actividades cercanas a la administración del gobierno a quienes se les garantizaban recursos para el momento en que dejaban sus funciones.¹¹

⁹ VALCÁRCEL, Luís E. *Historia del Perú*, Tomo I, Mejía Vaca, Perú, 1982, página 32.

¹⁰ FRIAS OLVERA, Manuel. *La Organización y el Derecho Laboral en el México Prehispánico*, Porrúa, México, 1984, página 61.

¹¹ CASSA, Pedro. *El Trabajo en la América Precolombina*, Heliasta, Argentina, 1978, página 116.

Institución pre-inca que subsiste hasta nuestros días, con el nombre de comunidad campesina, que correspondería a la antigua *gens* romana. Estaba integrado por personas con vínculos familiares o ficticios de origen totémico, que cultivaban la tierra en común para protección a futuro de sus integrantes.

La formación de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado es el resultado de un prolongado proceso que se extiende desde los inicios del siglo pasado hasta la época presente. Ella hace su aparición desde el momento en que reducidos grupos de trabajadores cuyas actividades eran necesarias para la subsistencia del Estado de algunas actividades económicas se unen con fines de protección mutua, hasta llegar paulatinamente a la protección de todos los trabajadores, por cuenta ajena, después de los trabajadores independientes y posteriormente al amparo de toda población contra los riesgos y contingencias, como la enfermedad, el accidente, la maternidad, la vejez y la muerte.

Paúl Durand ha señalado que la formación histórica del sistema de seguridad social ha pasado por tres etapas: la primera es la que él llama los Procedimientos Indiferenciados de Garantía, que son: el ahorro individual, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia pública y la responsabilidad; la segunda es la de los seguros sociales, y la tercera, la de la seguridad social. Jean Jacques Dupeyroux sigue la misma periodificación, si bien considera como época clásica al periodo durante el cual surge la responsabilidad objetiva o profesional y los seguros sociales, y como época moderna a la seguridad social. Luís Enrique de la Villa y Aurelio Desdentado Bonete admiten también el criterio de Durand.¹²

2.2 Principales movimientos históricos relacionados con la Seguridad Social

Los sistemas iniciales de protección. Al producirse la primera revolución industrial, el trabajador se encontraba en el más absoluto desamparo, frente a los riesgos y contingencias sociales, jornadas de trabajo extenuantes, salarios miserables que debían de aceptar para no morir de hambre, la coalición profesional figuraba en el catálogo de los delitos. La huelga estaba igualmente proscrita. Además, los empleadores no se consideraban obligados a solventar los gastos de enfermedad, accidentes de trabajo, etcétera, por considerar que tales egresos aumentaban los costos de producción.

La inclinación al ahorro se manifiesta desde tiempos inmemoriales, cuando el hombre primitivo reserva parte de sus granos para protegerse de las malas cosechas. Con el transcurso del tiempo esta medida de previsión es fomentada por el Estado. Guillermo Cabanellas y Niceto Alcalá-Zamora nos

¹² RENDÓN VÁZQUEZ, Jorge. *Derecho de la Seguridad Social*, Tarpuy, Perú, 1992, página 17.

recuerdan que las cajas de ahorros se crean hacia el siglo XVII. En 1778 se sitúa la constitución de la caja de ahorros de Hamburgo.

En 1786 se crea la de Oldemburgo, a la que siguen con escasa separación las de Berna, Basilea, Zurich, Altona y Gotinga. Inglaterra instituye una para los niños en 1798. En Suecia se funda otra en 1807; en Edimburgo en 1815 y se instituye otra en Londres en 1816.

El mutualismo fue otro de los sistemas de ayuda mutua, mediante la creación de asociaciones entre miembros de determinadas colectividades, para asumir ciertos riesgos y contingencias sociales, como la vejez, invalidez, enfermedad y muerte, a través de las aportaciones de sus miembros. Eran asociaciones típicamente previsionales. Funcionaron inicialmente en forma oculta y subrepticia en los albores del siglo XIX, cuando el derecho de asociación no existía y, al contrario, estaba prohibido por la ley, hasta que a mediados de esa misma centuria desaparece la prohibición y pudieron tener existencia legal y personería jurídica. Tales asociaciones organizadas, algunas de las cuales todavía subsisten, agrupan a profesionales, empleados estatales, magistrados, comerciantes, artesanos y profesores.

En el mutualismo está ausente el propósito de lucro, inspirándose en el principio de la solidaridad, el cual serviría de base y antecedentes de lo que hoy conocemos como seguridad social.

Con el correr del tiempo y en el curso del siglo XIX, la multiplicación de los riesgos y necesidades para la población trabajadora, condujo a que el Estado fijara su atención en ese movimiento y se delinearon los primeros planes de coordinación pública, para superar los esquemas por demás limitados de la mutualidad meramente individual y espontánea con la cual se alineó la ruta de la seguridad social.

El seguro privado hace su aparición a fines del siglo XIX, como un contrato de derecho privado, con objeto de cubrir ciertos riesgos y contingencias sociales, por consiguiente su naturaleza fue mercantil, en virtud del cual, mediante el pago de una prima estimada en función del riesgo asumido por la aseguradora, ésta se obligaba al pago del capital del seguro, al producirse el evento incierto.

El seguro privado, en el cual está ausente el principio de la solidaridad, tuvo su explicación en la insuficiencia de las asociaciones de socorros mutuos, que por las razones que anteriormente se han relacionado, se encontraron en la imposibilidad de atender con la amplitud debida, los riesgos y contingencias sociales.

Aun cuando el seguro privado estuvo y está muy lejos de solucionar los problemas derivados de los infortunios laborales de los trabajadores al servicio del Estado y que actualmente sólo recurren a él personas que están en capacidad económica de abonar las primas, es innegable que en su momento constituyó un antecedente de los seguros sociales, los cuales asimilaron sus técnicas y procedimientos.

El proyecto del Canciller de hierro, sobre seguro contra accidentes de trabajo, fue impugnado en su momento por el *Reichtag*, por considerar que no era posible su financiación parcial por los trabajadores, dado que el riesgo lo producían los empleadores y que por consiguiente ellos debían aportar las cotizaciones correspondientes, sin el concurso de los trabajadores, cuyos salarios se verían afectados por esos desembolsos. Finalmente, en 1884 se aprueba el seguro contra accidentes de trabajo, disponiéndose que su financiación sería a cargo exclusivo de los empresarios.

A estos antecedentes legislativos siguió la Ley del Seguro de Vejez e Invalidez (1889), hasta que en 1901 se promulga el Código de Seguros Sociales, único en su género.

Ante esa realidad, se formula la teoría del riesgo, defendida en Francia por Salleilles y Josserand (1897), a los que denominaron sus adversarios “síndicos de la quiebra de la culpa”, con el propósito de amparar a los trabajadores-víctimas de accidentes de trabajo. Esta teoría constituyó un notable avance para su época, porque en lo sucesivo el empresario que se beneficiaba con los resultados de la negociación, debía asumir el riesgo del daño que sufrían quienes estaban a su servicio, aun cuando no existiera culpa del empresario.

En realidad, la asistencia social puede ser privada, cuando la asumen instituciones de ese carácter; pública, si está a cargo del Estado, y mixta, cuando las entidades filantrópicas son apoyadas por el Estado.

Durante el siglo XX se extendieron en muchos países las instituciones de asistencia pública, como hospitales, hospicios y asilos de ancianos a cargo del Estado, para atender a los menesterosos. El Estado asume esa responsabilidad no a título gracioso o de caridad, sino como una obligación para proteger principalmente a los trabajadores y luego para con el resto de la comunidad.

A pesar de la importancia de la asistencia pública, su gratuidad o bajo costo para el beneficiario daba lugar a una prestación mínima, insuficiente muchas veces para hacer frente a la necesidad, y creaba un sentimiento de dependencia y humillación en quien acudía a ella. Para los médicos, la asistencia pública fue un medio de poner en práctica sus conocimientos o ensayar las nuevas técnicas, que luego, ya comprobada su eficacia, aplicaban a sus pacientes particulares.

De todos modos tenemos que convenir con William Beveridge, que “la asistencia es parte de la seguridad social, y estará disponible para subvenir a todas las necesidades adecuadamente hasta el nivel de la subsistencia”.¹³

Los sistemas iniciales de protección, como se aprecia de la reseña precedente, resultaron incapaces para dar solución integral a los riesgos y contingencias sociales. Un primer paso en ese sentido fue el seguro social obligatorio, creado, dirigido y controlado por el Estado.

Los seguros sociales se establecieron para resolver los problemas que los sistemas iniciales de previsión dejaron pendientes de solución. Correspondió a Alemania iniciar la segunda etapa de la evolución histórica de la seguridad social. Fue obra de Otto-von Bismark, quien presentó al Parlamento un proyecto de seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades, que alcanzó consagración legislativa el 15 de julio de 1883, para proteger a los trabajadores de la industria en forma obligatoria, contra el riesgo de enfermedad y la contingencia de la maternidad; con prestaciones por un máximo de trece semanas, mediante el pago de cotizaciones abonadas en la proporción de dos terceras partes por los trabajadores y una tercera por los empresarios, y en su caso del Estado si el trabajador hubiese estado activo en sus tareas.

Debemos señalar que el avance legislativo alemán se inició con la finalidad de apaciguar la agitación reinante en el movimiento obrero, hasta entonces totalmente abandonado por el Estado en cuanto a normas de previsión social.

La administración del seguro de salud y maternidad estuvo a cargo de las cajas de ayuda mutua; la de accidentes de trabajo, a las asociaciones de empleadores y la de seguro de pensiones, a las autoridades provinciales, en las cuales estaban representados tanto el Estado, como los empleadores y los trabajadores. Los seguros sociales establecidos en Alemania constituyeron la fuente inspiradora de los seguros sociales que se implantarían a fines del siglo XIX y principios del XX, hasta la aparición de la seguridad social como la conocemos hoy en día que protege al trabajador al servicio del Estado.

Son evidentes las diferencias entre los seguros sociales obligatorios y la seguridad social. Mientras los primeros protegen a los trabajadores por cuenta ajena, la seguridad social surge con el propósito de amparar a toda la población. Asimismo, los seguros sociales protegen al trabajador contra determinados riesgos y contingencias sociales; en cambio, la seguridad social se estructura para cubrir todos los riesgos y contingencias a que están sujetos los miembros de una determinada colectividad. Por último, como escribe Fajardo: “Por razón de su organización y funcionamiento, la seguridad social representa el sistema, la

¹³ BEVERIDGE, William. *Bases Para la Seguridad Social*, FCE, México, 1987, página 32.

ideología, el movimiento, el mensaje, la filosofía, en tanto que el seguro social representa uno de sus órganos de expresión, uno de sus cuerpos gestores, o en su acepción restrictiva, uno de sus establecimientos”.¹⁴

La expresión “seguridad social”, concebida como “parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual”, según definición razonada de Rafael Pérez Leñero, apareció en el mundo occidental a partir de la *Social Security Act* de 14 de agosto de 1936, promulgada por el presidente Franklin D. Roosevelt, con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que asolaba el país, erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales que podrían producirse. Para tal efecto, se dieron medidas contra la desocupación, por medio de subsidios a los desempleados; de asistencia, en favor de las personas económicamente débiles, con preferencia a las viudas, indigentes y ancianos; seguros de invalidez, vejez, muerte y desempleo, para todos los trabajadores por cuenta ajena. Esta Ley fue la primera que consideró a la seguridad social como un sistema de concepción integral, utilizando todas las instituciones destinadas a lograr ese propósito.

Tres años después, el 14 de septiembre de 1938, en Nueva Zelanda se promulgó la Ley de Seguridad Social, que tendría influencia decisiva en la legislación mundial sobre la materia, por lo novedoso de sus principios, en que se proyectaba el cuidado del trabajador a la sociedad entera, y superaba en esta forma el tradicional concepto de asistencia pública. Correspondió a la Organización Internacional del Trabajo la difusión de esta importante normativa, por haber fijado mejor que cualquier otro texto, el significado práctico de la seguridad social.

La expresión “seguridad social”, con el contenido señalado, quedó sancionada con alcance mundial en la Carta del Atlántico de 14 de agosto de 1941 y en la Declaración de Washington de 1942, en las cuales se proclamaba que “Todas las naciones tienen el deber de colaborar en el campo económico social, a fin de garantizar a sus ciudadanos las mejores condiciones de trabajo, de progreso económico y de seguridad social”.

A renglón seguido se celebra la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile, en septiembre de 1942, a consecuencia de la cual se formula la Declaración de Santiago, en la que se proclama que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Si bien es verdad que Simón Bolívar utilizó por primera vez esta expresión en la Constitución de Angostura (1819), al afirmar que: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible,

¹⁴ BEVERIDGE, William. *El Seguro Social y sus Servicios Conexos*, Porrúa, México, 1946, página 177.

mayor suma de seguridad social y mayor suma de seguridad política”, no es posible atribuirle a Bolívar la paternidad conceptual de la denominación de una disciplina que fue estructurada en época muy posterior.

La expresión “seguridad social”, con el contenido señalado, quedó sancionada con alcance mundial en la Carta del Atlántico de 14 de agosto de 1941 y en la Declaración de Washington de 1942, en las cuales se proclamaba que “Todas las naciones tienen el deber de colaborar en el campo económico social, a fin de garantizar a sus ciudadanos las mejores condiciones de trabajo, de progreso económico y de seguridad social”.

Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la Seguridad Social, constituyen un aporte a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro del mantenimiento de la paz.

También contribuyó a la difusión de la expresión “seguridad social” y a estructurar un sistema mucho más avanzado sobre sus alcances y contenido, el economista inglés sir William Beveridge, en su famoso informe *Social Insurance and Allied Service*, quien publicó el 20 de noviembre de 1942, en el que señalaba el término seguridad social para indicar la seguridad de que unos ingresos reemplazarán a las ganancias cuando éstas hayan sido interrumpidas por el desempleo, la enfermedad o el accidente, proveerán para el retiro ocasionado por la edad, proveerán contra la pérdida de sostén material debido a la muerte de otra persona y harán frente a los gastos excepcionales, como los que están relacionados con el nacimiento, la muerte o el matrimonio. Seguridad social significa primordialmente la seguridad de los ingresos hasta un mínimo, pero la provisión de unos ingresos debe estar asociada con el tratamiento destinado a hacer que la interrupción de las ganancias tenga el final más rápido posible.

Agrega William Beveridge en el referido informe, que no se puede plantear ningún sistema de seguridad social satisfactorio sin los tres supuestos siguientes:

A) asignaciones por hijos hasta la edad de 15 años o hasta los 16 si están en una educación a tiempo completo; B) servicio de salud y rehabilitación universales, la cura de la enfermedad y la restauración de la capacidad de trabajo, disponibles para todos los miembros de la comunidad; C) mantenimiento del empleo y evitar el desempleo masivo.¹⁵

¹⁵ BEVERIDGE, William. Op. cit. nota 14, página 177.

Basándose en esos supuestos combina tres métodos distintos: seguro social para necesidades básicas; asistencia nacional para los casos especiales y seguro voluntario para las adiciones a las provisiones básicas. Y como principios del seguro social señala los siguientes: I) tipo fijo de prestación de subsistencia; II) tipo fijo de cotización; III) unificación de la responsabilidad administrativa, y IV) clasificación, término que utiliza para indicar el ajuste del seguro a las distintas circunstancias de cada una de las clases de personas, según sus ingresos y ocupaciones.

Beveridge elaboró un plan para combatir la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad, son los cinco gigantes que impiden la reconstrucción de los Estados, este resultó el más completo de los hasta entonces formulados, señalando que se proponía llevar a la práctica los principios proclamados en la Carta del Atlántico.

Para este efecto hizo un estudio minucioso de los distintos seguros y organismos existentes en Inglaterra, integrando un sistema que estaría formado por: 1) el seguro nacional, de amparo a la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte; 2) los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; 3) el Servicio Nacional de Salud; 4) el régimen de asignaciones familiares, y 5) régimen de asistencia nacional para personas menesterosas que no están aseguradas y por consiguiente no aportan suma alguna.

El Plan Wagner-Murray, preparado en 1943 para los Estados Unidos, intentó unificar el seguro social con la asistencia social, con la idea de que pudiera protegerse contra los infortunios sociales tanto a los trabajadores privados como a los del servicio al Estado. En Canadá el Plan Marsh, elaborado a petición del Comité Consultivo sobre la Reconstrucción de Canadá, consideró un sistema mucho más amplio, dirigido a cubrir a toda la población, incluyendo dos clases de riesgos: los riesgos universales, para lo cual se recurriría a la asistencia médica, subsidios infantiles, prestaciones funerarias, subsidios por incapacidad permanente y pensiones de viudez, orfandad y vejez; y los riesgos de suspensión de ganancias, cubierto con las prestaciones de enfermedad y maternidad; y los proyectos estatales relativos a la ocupación y a las indemnizaciones por accidentes de trabajo.

No menos importante en orden a la evolución de la seguridad social fue la Declaración de Filadelfia, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en la reunión de 10 de mayo de 1944, que convocó a los Estados miembros, para adecuar los planes y programas de la organización a las nuevas exigencias sociales que se habían producido en el mundo, y a señalar los principios informadores de la acción política de sus integrantes.

En la declaración se proclama que es obligación suprema de la Organización Internacional de Trabajo crear programas que permitan lograr la

plenitud de empleo y la elevación de los niveles de vida; asegurar un salario mínimo para todos los que trabajen y necesiten de tal protección; la extensión de medidas de seguridad social, inclusive la asistencia médica completa; la protección de la infancia y de la maternidad, y un nivel adecuado de alimentación, de vivienda y de medios de recreación y cultura, pero no realizaba una clara distinción de las prestaciones para los trabajadores estatales.

Asimismo, contribuyó a la acuñación del término “seguridad social” y a difundir sus principios, el auditor del consejo de Estado de Francia, Pierre Laroque, en su Plan de Seguridad Social de 1946, que siguiendo los lineamientos generales del Plan Beveridge propiciaba la extensión de la seguridad social a toda la población, y recomendaba una serie de reformas orgánicas, que apuntaban a la unidad y democratización de la gestión, la redistribución de la renta y a la individualidad de las prestaciones, entre otras medidas de trascendental importancia, que fueron incorporadas en la Constitución del 27 de octubre de 1946 y repetidas en la actual del 4 de octubre de 1958.

Aquel mismo espíritu informa la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se proclama el derecho a la seguridad social, concretamente en su art.22:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Este numeral concuerda con el artículo 25 de la misma Declaración en cuanto proclama que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure a su familia como a si mismo, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad, añadiendo que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados de asistencia especiales. Todos los niños nacidos en matrimonio o fuera de él, tienen derecho a igual protección social”.

Similares principios fueron incorporados a la Carta de Libertad Europea del 4 de noviembre de 1950, los que finalmente tienen proyección mundial, cuando la Organización Internacional del Trabajo resuelve otorgar a las recomendaciones de la Declaración de Filadelfia, la forma de Convenio, y surge entonces el número 102, conocido por la Norma Mínima de Seguridad Social, el

28 de junio de 1952, que recoge los objetivos de acción protectora integral a los que pueden acogerse tanto los países altamente desarrollados como los que se encuentran en proceso de desarrollo.

Los mismos objetivos aparecerían posteriormente en la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 16 de noviembre de 1966; en la Convención Americana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969 y en las Declaraciones Iberoamericanas de Seguridad Social (Buenos Aires, 1972 y Panamá, 1976), en virtud de las cuales quedó nítidamente establecido que el hombre, por el solo hecho de su condición, tiene derecho a la seguridad social, si por tal entendemos la cobertura integral de los riesgos y contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad.

Consecuencia de todo este largo proceso fue la proliferación legislativa, primero sobre los seguros sociales y después sobre seguridad social, hasta culminar con la aparición de una nueva disciplina jurídica: el derecho de la seguridad social, con autonomía científica, normativa, didáctica y técnica; con principios que, si bien algunos no son privativos del derecho de la seguridad, han contribuido en grado eminente a formar su sustantividad, tales como la universalidad, internacionalidad, integralidad, uniformidad, solidaridad y unidad, cuyo desarrollo escapa al rótulo de esta colaboración.

Ahora estudiaré las fuentes del derecho de la seguridad social, entendidas como los hechos y circunstancias de la vida como generadoras de todas las ramas del derecho. Son las denominadas por la doctrina “fuentes reales”. Cuando los hechos generadores del derecho necesitan exteriorizarse, para imponerse coactivamente, surgen las fuentes formales. Nos ocuparemos de estas últimas, que son, entre otras, la ley, determinados actos del Poder Ejecutivo, las resoluciones administrativas de carácter general expedidas por las instituciones de seguridad social, jurisprudencia, los convenios colectivos y las normas internacionales.

La Constitución de un Estado, dentro de la jerarquía normativa, se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico, por eso es la ley de leyes. Es la expresión más cabal del pacto social, y a ella deben sujetarse las leyes expedidas por el órgano Legislativo, así como las normas reglamentarias emitidas por el órgano Ejecutivo, y por supuesto, las resoluciones dictadas por el órgano Judicial. Es el principio de la supremacía de la Constitución, por emanar del Poder Constituyente “quien crea el orden bajo el cual va a vivir el Estado, todo ejercicio ulterior del poder se realiza por los órganos constituidos”.¹⁶

¹⁶ HERRERA PAULSEN, Darío. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, EDDL, Perú, 1987, página 189.

Es preciso señalar que en toda Constitución existen normas programáticas, que expresan aspiraciones del Constituyente, que deben desarrollarse legislativamente, y otras que por ser de carácter preceptivo no requieren de ley reglamentaria alguna, sino que son de aplicación inmediata.

Las normas constitucionales como fuentes del derecho de la seguridad social, adquieren trascendental importancia al iniciarse el proceso conocido con el nombre de constitucionalismo social. México promulgó en 1917, la primera Constitución social, estando a los términos del artículo 123 constitucional, como consecuencia de la revolución agrarista de 1910, anticipándose a la Constitución alemana de Weimar de 1919, y a la de España de 1931. Actualmente algunas Constituciones europeas y todas las americanas han seguido el ejemplo y contienen normas expresas sobre seguridad social.

Por esas razones, tanto en Europa como en América se ha generalizado la inclusión de cláusulas sociales en los códigos políticos, aunque con diversos matices. La Constitución de la V República francesa de 4 de octubre de 1958 se adhiere en su breve preámbulo a los derechos del hombre y a los principios de soberanía nacional, tal como fueron definidos en la inmortal Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946.

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978 sigue esa misma tendencia, pues en su artículo 41 se limita a declarar escuetamente que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en casos de desempleo, agregando el artículo siguiente, que el Estado velará especialmente por salvaguardar los derechos económicos y sociales de los trabajadores en el extranjero.

La Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, dentro de título III sobre relaciones económicas, incluye el artículo 38 con un mayor desarrollo sobre el tema, al disponer que todo ciudadano inhábil para el trabajo y desprovisto de los medios necesarios para vivir, tiene derecho a que se prevean y aseguren los medios necesarios a las exigencias de la vida en caso de accidente, enfermedad, invalidez y paro forzoso.

Las Constituciones latinoamericanas si bien, en cuanto a las cláusulas sociales referidas al trabajo, siguen en líneas generales la misma técnica del Constituyente mexicano, es decir, excesivamente reglamentaristas, en cuanto a la seguridad social, adoptan el sistema europeo, con excepción de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, en cuyos artículos 201 y 202 se formulan desarrollos propios de una ley ordinaria.

En cuanto a su ubicación dentro de la Constitución hay gran variedad de situaciones. En algunos casos las normas de seguridad social forman parte de títulos, capítulos o secciones de carácter general; por ejemplo, en las Constituciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En otros casos se las agrupa junto con las normas sobre trabajo, como son los casos de El Salvador y México. En otras Constituciones forman un capítulo especial, como en Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú.

De nada valdrían las bellas declaraciones del Poder Constituyente sobre el amparo contra los riesgos y contingencias sociales, si el poder constituido no dicta las leyes para hacer efectivas las normas programáticas contenidas en los códigos políticos y se establecen criterios claros de sistematización para las empresas del Estado en común para garantizar el bienestar de los servidores públicos.

En todas las Constituciones se reconoce al órgano Ejecutivo la facultad de reglamentar las leyes, sin trasgredirlas ni desnaturalizarlas. Por consiguiente, las normas gubernativas dictadas con ese propósito tienen también la calidad de fuente formal directa del derecho de la seguridad social, pues sin ampliar el contenido de la ley ni recortar sus alcances, en la generalidad de los casos, resulta necesario precisar, a través de la reglamentación, algunos aspectos que requieran de un mayor desarrollo en esta vía, para facilitar su aplicación. Los convenios colectivos, como es sabido, son acuerdos concertados entre una organización sindical y un empleador o una asociación de empleadores, en virtud de los cuales se crean o amplían los derechos mínimos reconocidos a los trabajadores en las legislaciones de sus respectivos países; y dado su contenido normativo, son de aplicación no sólo a quienes al momento de concluirse se encontraban vinculados con la empresa por una relación jurídica de trabajo, sino que su ámbito de aplicación personal se extiende a los laborantes que ingresen con posterioridad.

Finalmente, los convenios colectivos constituyen fuentes indirectas del derecho de seguridad social, en la medida en que los derechos en ellos reconocidos pueden ser incorporados a la legislación ordinaria por el órgano competente.

2.3 Surgimiento de la Seguridad Social en México

La evolución de la seguridad social en México, la encontramos desde la época colonial con las “Leyes de Indias”, donde se detectan disposiciones aplicables a las personas que participaban en la función pública.

Felipe II, en 1583, ordenó a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios. Felipe III, en 1614 rodeo con la inhabilitación y otras penas al que emplease dadas o promesas, por sí o por otras personas, con el fin de conseguir un empleo.

Carlos III, en 1785, ordenó la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, mencionando que solo se atenderían las solicitudes que se realizaran desde sus lugares de origen y así evitar el abandono de sus funciones en los ministerios y oficinas en donde prestaran sus servicios. Carlos IV, en 1799 y 1801 dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos.

Durante el período de México Independiente un concepto muy extendido es aquel en el cual se afirma la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada, en el siglo XIX y fue hasta el siglo XX cuando se realizó dicha regulación, sin embargo, se detectan como en líneas anteriores se expuso un variado número de artículos legales vinculados con el ejercicio de la función pública, aun cuando no existía un código en particular sobre la materia.

En esta etapa histórica estudiaré al Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, promulgado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en el cual con respecto a los servidores públicos regulaba:

Art. 25.- Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por sus servicios hechos al Estado, estos no son títulos comunicables no hereditarios, y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Art. 26.- Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene el derecho de que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.

El Art. 159 permitía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere sospechas vehementes de infidencia, mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso según el caso.

En 1815 el Ministerio de Hacienda ordenó que todos los que solicitaran empleo en ese ramo lo solicitaran por conducto de sus jefes respectivos. Desde

1818 se reglamentó el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para reestablecer su salud, lo cual se entiende como los primeros intentos para regular la seguridad social de aquellos servidores públicos.

En 1828 se establecieron reglas para cubrir las vacantes y se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda.

La Constitución del 1917 sirve como eje para conocer la evolución del instituto, de ahí su importancia, como lo cita el profesor Ortiz Ortiz Eduardo:

"El 23 de enero de 1917, en la 57ª sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro, se leyó el dictamen, entre otras cosas de la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional en la que "se considera de utilidad social: el establecimiento de las cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir y calcular la previsión popular", se trata de un seguro Potestativo" .

De ahí podemos señalar un proceso de constante trabajo legislativo, desde la llegada de Emilio Portes Gil Presidente Provisional, donde dejan sin efectos las leyes locales del trabajo de 1904 a 1929, dictaminando que son de materia federal, de ahí tenemos las leyes que surgieron después de la constitución hasta antes de la primera Ley del Seguro Social:

El Código de Trabajo de Yucatán trata de la Seguridad Social en 1918.

El Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal y territorios federales proponía el establecimiento de cajas de ahorro como ayuda para los obreros casados.

Puebla promulgó su Código de Trabajo el 14 de noviembre de 1921.

Campeche publicó su Código de Trabajo el 30 de noviembre de 1924.

Las Leyes de Trabajo de Tamaulipas y Veracruz de 1925.

Proyecto de la Primera Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución.

Primer Proyecto de Ley del Seguro Social de 1925.

En 1829 se establece la jornada laboral continua excepto los días de "fiesta nacional".

Para 1831 se dicta una ley que regula los descuentos a los sueldos por disposición legal y solo en algunos casos, se reglamentan los viáticos a familias de diputados.

Durante 1835 se dictaron resoluciones importantes de seguridad social relativas a los servidores públicos. La Ley sobre pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen de su cargo y a quienes deben preverse vacantes, se consagra otra ley de sueldo del cual disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente Interino y el Consejo, los secretarios de despacho, senadores y diputados.

En 1836 el artículo 15 fracción IV mencionaba, son prerrogativas del Presidente de la República:

“IV.- Nombrar libremente a los secretarios del despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente: lo que a la interpretación legal podría vulnerar los derechos laborales de estos servidores públicos “.

Para 1848 se podía evitar mediante una orden la enajenación de sueldos y para 1852 se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo.

La Constitución Política de la Republica Mexicana de 1857, promulgada por Ignacio Comonfort en su artículo 85 facultaba al Presidente:

Nombrar y remover libremente a los empleados superiores de Hacienda y a los empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes ...

En 1885 un decreto de gobierno reglamentó la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En ese mismo año se expiden circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se graba el medio sueldo que se otorgaba en caso de enfermedad.

En 1890 mediante una circular de Tesorería se autoriza que en caso de fallecimiento de algún empleado pueda firmar su viuda la nómina para recibir su sueldo.

En 1911 fue elaborado “El Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales”, que pretendía dar derechos y estabilidad a los burócratas, pero no llegó a ser aprobado.

En la Época Moderna la Constitución de 1917 no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, sin embargo para 1929 la reforma del artículo 73 fracción X y al artículo 123 de la Constitución, “reservó al Congreso de la Unión legislar en materia de trabajo restringiendo la intervención de las legislaturas estatales en la materia”.¹⁷

La Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró jurisprudencia en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, con el objetivo de “buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen”.¹⁸

Algunos Estados que elaboraron leyes en la materia hasta antes de 1929 año en que se promulgó que solo a el Congreso de la Unión se reservaría dicha facultad fueron: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, que incluían en su reglamentación a los trabajadores de dichas entidades federativas y municipios. Algunos otros Estados como Tabasco, Veracruz y Yucatán excluían expresamente a los servidores públicos. Debido a las dificultades de aplicación y que los tribunales del orden común todavía eran competentes para conocer de esta materia, fue que se promovió en 1929 la federalización para enunciar el artículo 73 constitucional, que el Congreso tiene la facultad:

“X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución ”.

La anterior fracción ha sufrido modificaciones y actualmente su texto es el siguiente:

“X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123”.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, ordenaba en su artículo segundo que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de septiembre de 1929, Secretaría de Gobernación, página 16.

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, tomo. XXV, página 918.

El 9 de abril de 1934 por acuerdo presidencial se estableció el servicio civil por tiempo determinado, siendo el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, pero solo tuvo una vigencia limitada de ocho meses.¹⁹

Ya para 1937 el general Lázaro Cárdenas elaboró el “El Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Ya para 1938 se promulga el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, que trataba de definir al trabajador al servicio del Estado como “toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales”, así mismo distinguía a los trabajadores de base y de confianza.

Los artículos 7 y 8 establecían que no serán renunciables las disposiciones del Estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria.

Dicho Estatuto sufrió diversas reformas en 1941 y 1947 por lo complicado de su aplicación, hasta que finalmente se elevó el estatuto a la categoría de ley, adicionando el apartado B del artículo 123 Constitucional, mediante sus diversas fracciones, fijando los lineamientos orgánicos de la legislación laboral burocrática, dicha reforma se publicó en el D.O.F el 5 de diciembre de 1960, período en el que gobernaba el Presidente Adolfo López Mateos.

Lo anterior sentó las bases que regulan el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, señalando principios como la duración de la jornada laboral, descanso en el séptimo día, vacaciones, la estabilidad y protección al salario, bases para las promociones, reconoce el derecho a la asociación, sienta las bases para la seguridad social, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. La evolución de este proceso legislativo culmina con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el D. O. F el 28 de diciembre del mismo año, abrogando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de Poderes de la Unión de 1938.

Otras legislaciones con contenidos de seguridad social que benefician a trabajadores al servicio del Estado son:

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, 12 de Abril de 1934, México, página 65.

- A) Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- B) Ley reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 Constitucional.
- C) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- D) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- E) Ley a favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado.

Después de realizar un estudio de los antecedentes de la seguridad social, se puede concluir que aún en el marco del estudio universal de las legislaciones que amparaban a los trabajadores, así como de los principales movimientos históricos, no existió una preocupación de elaborar un cuerpo legal especializado que regulara las relaciones laborales de los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado, siendo hasta a mediados del siglo pasado donde se encuentran los primeros instrumentos especializados encargados de regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, ya que a pesar de existir normas aplicables a este grupo de trabajadores, éstas se encontraban inmersas en una visión doctrinal que considera a los derechos de los trabajadores públicos y privados son iguales, por lo que hay cierta uniformidad en las normas que regulan el trabajo, con independencia de quien sea el patrón y quien sea el trabajador, basándose en una concepción sociológica del trabajo, que lo considera como un hecho social, lo que permitió que su regulación fuera unitaria y prevista en el mismo cuerpo de leyes que regulaba las relaciones de los trabajadores privados, en este sentido se pronuncian autores como Alberto Trueba Urbina, Néstor de Buen Lozano, entre otros.

Sin embargo, la realidad niega el punto de vista antes mencionado ya que la evolución histórica de las normas del Derecho del Trabajo en México se fraccionan en lugar de unificarse y esto sumado a que no se les puede dar el mismo trato a los trabajadores públicos que a los privados, ya que los primeros en teoría no debiesen ser explotados por el Estado, ni busca obtener lucro, ni utilidades, así como tampoco existe una lucha de clases sociales entre éste (el Estado), quien representa dentro de la relación laboral al patrón y sus servidores.

3. MARCO LEGISLATIVO DE LAS EMPRESAS ESTATALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Referirse al régimen jurídico de la empresa pública es hablar de un orden de Derecho Administrativo en el que convergen normas constitucionales, mercantiles y civiles que constituyen lo que un sector de la doctrina denomina el estatuto de la paraestatalidad.

El artículo 5 constitucional en opinión del profesor Bolaños Linares Rigel en su obra Curso de Derecho, “Eleva la materia laboral al nivel de garantía individual, sin hacer distinción alguna en el tipo de trabajadores que tiene por destinatarios. Además que resalta su importancia por el hecho de, que si tenemos derecho a la vida debemos tener derecho a ganárnosla”.²⁰

Por lo anterior citaré algunas de las leyes aplicables a las empresas públicas en México, que inciden en el orden de regular la seguridad social iniciando por ser la norma suprema de cualquier estudio doctrinal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual de manera específica regula a la empresa pública en los artículos 25, 28 y 90 constitucionales.

Del artículo 25 destaca que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad de los individuos y grupos sociales cuya seguridad protege la Constitución.

El artículo 28 se encuentra la autorización para que el Estado, se convierta en empresario, en su párrafo cuarto se plasman las materias específicas (llamadas áreas estratégicas) a las que se deben dedicar las empresas que cree el Estado y así una vez justificada la creación y operación de la empresa estatal llegamos a la parte medular y de interés justificativo del presente estudio, la regulación en el orden de la seguridad social para con los trabajadores que en ellas laboren, llegando al artículo 123 constitucional, el cual para su creación respondió a las inquietudes generadas durante los años previos a su creación sin olvidar que de las 30 fracciones con que contaba desde 1917, 16 de ellas no sean reformado lo que habla de una gran visión y solidez de las mismas.

²⁰ BOLAÑOS LINARES, Rigel. *Curso de Derecho*, Porrúa, México, 2000, página 16.

La seguridad social está determinada por el artículo 123 constitucional, y el sistema racional de normas jurídicas que regulan las relaciones de trabajo que surgen entre el Estado y sus trabajadores (servidores públicos), en el campo de la seguridad social están descritas en su apartado B.

En su origen el artículo 123 constitucional no protegía de manera específica a los trabajadores al servicio del Estado, sino hasta el Decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, por virtud del cual se creó un apartado B integrado con XIV fracciones y, las XXXI fracciones anteriores pasaron a constituir el apartado A.

El apartado B en su fracción XI determina cómo será organizada la seguridad social sobre las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

Es importante mencionar algunos aspectos de la exposición de motivos de 1959 que propiciaron la inclusión del apartado B en la Constitución:

“Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios ...

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas circunstancias no han disfrutado de todas las garantías sociales ...

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado”.²¹

De lo anterior y con la finalidad de establecer las primeras bases para la creación de criterios que permitan distinguir la filiación al sistema de seguridad social al que deberá otorgarse al servidor público, se observa que con independencia del área donde se preste el servicio por parte del trabajador, este siempre se distingue del trabajador del apartado A.

²¹ BOLAÑOS LINARES, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*, Porrúa, México 2003, página 15.

Fue el legislador de 1960 el que consideró que el trabajo en general y el servicio que se presta al Estado responden a una filosofía distinta, atendiendo a la naturaleza del trabajo y al fin mediato que se persigue con su realización; de ahí que en la propia Constitución se establecieron dos marcos jurídicos laborales por lo que al no establecerse criterios para distinguir la seguridad social, ésta de igual forma debe ser aplicada para todos los servidores públicos con independencia del área donde laboren.

3.2 Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Desde el punto de vista formal esta ley consta de 68 artículos distribuidos en seis capítulos, en su apartado de disposiciones generales señala que la ley reglamenta en lo conducente al art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (Art. 1).

El artículo 2 de la Ley en cita señala que son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo ordenamiento que será objeto de estudio del presente capítulo en el apartado 3.5.

Además de existir la obligación de publicar una relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (Art. 12), aparte de cualquier violación a la LFEP se sancionará en términos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

En su segundo capítulo establece cómo debe de constituirse, organizarse y funcionar los organismos descentralizados, los cuales los define como personas jurídicas creadas conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal misma que se desarrolla en el apartado 3.5 del presente capítulo y cuyo objetivo es:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y 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.

Establece las características generales que deberá tener toda entidad paraestatal en su constitución tales como:

- A) Denominación;
- B) Domicilio
- C) Objeto de la entidad
- D) Facultades
- E) Órganos de control y vigilancia
- F) Régimen laboral al cual se sujetarán las relaciones de trabajo

Así mismo establece las reglas para su disolución y liquidación conforme a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en atención a la recomendación de la entidad coordinadora denominada cabeza de sector, también obliga a llevar un Registro Público de Organismos Descentralizados a la S.H.C.P, establece las características propias de las empresas de participación estatal mayoritaria para distinguirlas de los fideicomisos públicos, mismos que definen y que se desarrollaron en el capítulo I de la presente tesis, estableciendo los objetivos de cada uno de ellos.

3.3 Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (RLFEP) es un instrumento legal, el cual considero columna vertebral en el presente estudio, ya que si bien es cierto la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece los órganos con los cuales deberá operar toda entidad paraestatal y sus funciones así como su disolución, el compendio de normas contenidas en el R.L.F.E.P reglamentan su operación para alcanzar los objetivos en la creación de cada uno de ellos desde sus órganos de control y vigilancia como los de su operación.

Desde el punto de vista formal este reglamento está compuesto por seis capítulos desarrollados de la siguiente forma:

	Artículos
Capitulo I Disposiciones generales	1° al 4°
Capitulo II De la constitución y extinción de las entidades	5° al 13
Capitulo III De los titulares de las entidades	14 al 15
Capitulo IV Del Órgano de gobierno	16 al 21
Capitulo V De la operación de las entidades	22 al 28
Capitulo VI De la vigilancia, control y evaluación	29 al 34

Este ordenamiento establece la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el publicar anualmente las entidades paraestatales en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F), dentro de los primeros 15 días del mes de agosto, el cual presento en el anexo I del presente capítulo publicado en el D.O.F el 4 de agosto del 2011, que enuncia un total de 99 organismos descentralizados y para efectos de reconocer las empresas paraestatales objeto de la presente tesis un total de 77, fideicomisos públicos 13 y fideicomisos públicos del sistema financiero 6, dando un total de 196 entidades reconocidas por las coordinadoras de sector (Ver anexo I).

Establece las características con las que deberán de contar los servidores titulares de las entidades paraestatales, así como limitar el marco de acción del órgano de gobierno y los representantes que lo presidan.

El artículo 31 del R.L.E.P establece el concepto legal de empresas públicas: y las define como ... “las dependencias a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tiene objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera”.²²

La anterior definición enriquece el concepto dado en el capítulo I del presente estudio, donde afirmamos que toda empresa deberá de alcanzar objetivos de utilidad por ser esta la naturaleza de cualquier empresa.

3.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1959 y establece su observancia general para los Titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, así como organismos descentralizados que tiene a su cargo función de servicios públicos.

Por lo que respecta a los organismos descentralizados, el Poder Judicial Federal ha determinado mediante la jurisprudencia y aclara que los organismos descentralizados y su inclusión en el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es **inconstitucional** :

Octava época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: VIII/91
Página: 10

²² *Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales*, ISEF, México, 2009, página 6.

Esta ley divide a los trabajadores al servicio del Estado en dos grupos: de confianza y de base, definiendo en su artículo 5 que se entiende por cada uno de ellos determinando con ello la aplicación excepcional de algunas garantías de seguridad social, tales como la estabilidad en el empleo y la inamovilidad, de igual forma esta ley excluye de su régimen a los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten su servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Lo anterior se considera claramente inconstitucional, ya que la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional establece la protección al salario de la que gozan los servidores públicos de confianza, por lo cual éstos se excluyen de la ley en comento representa una violación directa al texto constitucional, además el artículo 123 de la Constitución en su primer párrafo establece el derecho al trabajo, interpretado en conjunto con la protección al salario, esto propicia que los trabajadores de confianza al servicio del Estado sí tiene derechos laborales, lo que implica poder ser despedidos injustificadamente como se acostumbra en la Administración Pública, por lo anterior los deja en un franco estado de indefensión lo que vulnera al art. 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo que todas aquellas personas que estén en territorio mexicano tendrán garantías individuales, hecho que olvida el art. 8 de la ley laboral burocrática, reconociendo los derechos de seguridad social como garantías individuales.

3.5 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Las bases para integrar la administración pública centralizada y paraestatal se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual consta de tres títulos, tres capítulos, 56 artículos, algunos de ellos ya derogados y seis transitorios, así como diversas reformas.

En ella se establece que la Presidencia de la Republica, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Y señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En su artículo 3 señala que: “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados; II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y III.- Fideicomisos”.²³

Lo anterior refiere que las empresas públicas en México pueden integrarse a partir de cualquiera de estas figuras jurídicas.

3.6 Ley del Seguro Social

La Ley del Seguro Social (LSS) sufrió varias reformas legales de 1944 a 1971 con el propósito de extender los servicios de seguridad social a un mayor número de mexicanos, ampliar su órbita protectora a nuevas circunscripciones territoriales, cubrir un mayor número de contingencias, así para 1973 la L.S.S disponía que el régimen obligatorio comprendía los seguros de riesgo de trabajo; enfermedad y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y guarderías, así después de varias reformas y con la finalidad de asegurar la cuestión financiera del Seguro Social se reforma nuevamente dicha ley para entrar en vigor en el año de 1997.

En el aspecto forma, dicha Ley del Seguro Social consta de seis capítulos con 319 artículos en su totalidad, en su artículo 12 y para efectos de la presente tesis enuncia a los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio y permite que los servidores públicos queden adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social, pero en estricto sentido también permite excluirlos por que la mayoría de las empresas estatales no contiene en los decretos de su creación el sistema de seguridad social al cual deberán quedar inscritos los trabajadores que laboren en ellas y que por derivación son servidores públicos, y estos debiesen quedar inscritos en el ISSSTE, por ser este organismo conforme a su naturaleza, la institución que debe prestar los servicios de seguridad social con independencia del objeto social de la empresa (ver anexo 2 de Decreto del creación donde no se menciona el sistema de seguridad social al cual deberá quedar inscrito el servidor y como casi todos los decretos son elaborados con esta omisión), lo anterior como conclusión a la lectura del mismo artículo que dice:

“I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o fideicomisos o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones;

²³ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, SISTA, México. 2008, Página 12.

II. Los socios de sociedades cooperativas, y

III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley y los reglamentos correspondientes.”²⁴

3.7 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Esta nueva ley fue publicada el 31 de marzo de 2007, enunciada como de orden público e interés social aplicable a las Dependencias, Entidades, Trabajadores del servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes de los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En su aspecto formal, esta ley está integrada por 254 artículos, distribuidos en seis títulos, establece que el Instituto es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio; determina su objeto el cual es “contribuir al bienestar de los trabajadores, pensionados y familiares derechohabientes en los términos establecidos en el cuerpo legal”.²⁵

Establece los mecanismos de control de cada uno de los derechohabientes, así como las reglas en las prestaciones de los servicios, tales como PENSIONISSSTE, Fondo de la vivienda así como la administración de los seguros, al igual de enunciar las causales de la suspensión.

²⁴ *Ley del Seguro Social*, SISTA, México 2009, Página 16.

²⁵ *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, ISEF, México 2009, página 6.

ANEXO I

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación, con fundamento en los artículos: 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1., 2o., 3o., primer y último párrafos, y 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 134 Bis 4 de la Ley de Instituciones de Crédito; 3o. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 10, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se procede a la publicación de la siguiente:

RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARIA DE GOBERNACION

1. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- 2.- Organismo Promotor de Medios Audiovisuales.
3. Talleres Gráficos de México

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

5. Casa de Moneda de México
6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
7. Financiera Rural
8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
11. Pronósticos para la Asistencia Pública
12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

13. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

14. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

16. Comisión Nacional Forestal
17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
18. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación).

SECRETARIA DE ENERGIA

19. Comisión Federal de Electricidad
20. Instituto de Investigaciones Eléctricas
21. Instituto Mexicano del Petróleo
22. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
23. Pemex-Exploración y Producción
24. Pemex-Gas y Petroquímica Básica
25. Pemex-Petroquímica
26. Pemex-Refinación
27. Petróleos Mexicanos

SECRETARIA DE ECONOMIA

28. Centro Nacional de Metrología
29. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
30. Servicio Geológico Mexicano

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

31. Colegio de Postgraduados
32. Comisión Nacional de las Zonas Áridas
33. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la caña de azúcar
34. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
35. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

36. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
37. Agencia Espacial Mexicana.
38. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
39. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)
40. Servicio Postal Mexicano
41. Telecomunicaciones de México

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

42. Centro de Enseñanza Técnica Industrial
43. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional

44. Colegio de Bachilleres
45. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
46. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
47. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
48. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
49. Consejo Nacional de Fomento Educativo
50. Fondo de Cultura Económica
51. Instituto Mexicano de Cinematografía
52. Instituto Mexicano de la Juventud
53. Instituto Mexicano de la Radio
54. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
55. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
56. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
57. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
58. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

SECRETARIA DE SALUD

59. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
60. Hospital General de México
61. Hospital General “Dr. Manuel Gea González”
62. Hospital Infantil de México Federico Gómez
63. Hospital Juárez de México
64. Hospital Regional de Alta Especialidad de Cd. Victoria “Bicentenario”
65. Hospital Regional de Alta Especialidad de Yucatán
66. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
67. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
68. Instituto Nacional de Cancerología.
69. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
70. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador
71. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael
72. Instituto Nacional de Medicina Genómica
73. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel
74. Instituto Nacional de Pediatría
75. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa
76. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
77. Instituto Nacional de Rehabilitación
78. Instituto Nacional de Salud Pública
79. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

80. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
81. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

82. Instituto Nacional de Ciencias Penales

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

83. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial

84. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, BC.

85. Centro de Investigación en Química Aplicada

86. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

87. El Colegio de la Frontera Sur

88. Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luís Mora”

89. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

90. Comisión Nacional de Vivienda

91. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

92. Consejo Nacional Para el Desarrollo y la inclusión de Discapacidad

93. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

94. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

95. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

96. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

97. Instituto Mexicano del Seguro Social

98. Instituto Nacional de las Mujeres

99. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

SUBTOTAL: 99

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

SECRETARIA DE GOBERNACION

100. Notimex, SA. de CV. (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

101. Agroasemex, SA.

102. Almacenes Nacionales de Depósito100 Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.

103. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.

104. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

105. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

106. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

107. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

108. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.

- 109. Exportadores Asociados, S.A. de CV (en proceso de desincorporación)
- 110. Nacional Financiera, S.N.C.
- 111. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF S.A. de C.V.
- 112. Servicios de Almacenamiento del Norte, SA. (en proceso de desincorporación).
- 113. Sociedad Hipotecaria Federal, SN.C.
- 114. Terrenos de Jáltipan, SA. (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

- 115. Diconsa, SA. de C.V.
- 116. Incobusa, SA. de CV. (en proceso de desincorporación)
- 117. Liconsa, SA. de C.V

SECRETARIA DE ENERGIA

- 118. Compañía Mexicana de Exploraciones, SA. de CV.
- 119. 1.1.1. Servicios, SA. de CV.
- 120. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, SA. de CV.
- 121. P.M.I. Comercio Internacional, SA. de CV.
- 122. Terrenos para Industrias, SA. (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE ECONOMIA

- 123. Exportadora de Sal, SA. de CV.

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

- 124. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 125 Administración Portuaria Integral de Altamira, SA. de C.V.
- 126. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- 127. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
- 128. Administración Portuaria Integral de Ensenada, SA. de C.V.
- 129. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de CV.
- 130. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- 131. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, SA. de C.V.
- 132. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, SA. de C.V.
- 133. Administración Portuaria Integral de Progreso, SA. de C.V.
- 134. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, SA. de C.V.
- 135. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, SA. de C.V.
- 136. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- 137. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- 138. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, SA. de C.V.
- 139. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, SA. de C.V.
- 140. Administración Portuaria Integral de Veracruz, SA. de C.V.

- 141. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, SA. de C.V.
- 142. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 143. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
- 144. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, SA. de C.V.
- 145. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 146. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- 147. Cia. Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, SA. de CV.
- 148. Educal, SA. de CV.
- 149. Estudios Churubusco Azteca, SA.
- 150. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- 151. Televisión Metropolitana. SA. de CV.

SECRETARIA DE SALUD

- 152. Centros de Integración Juvenil, A.C.
- 153. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, SA. de C.V.

SECRETARIA DE TURISMO

- 154. Consejo de Promoción Turística de México, SA. de C.V.
- 155. FONATUR Constructora, SA. de C.V.
- 156. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
- 157. FONATUR Mantenimiento Turístico, SA. de C.V.
- 158. FONATUR Prestadora de Servicios, SA. de C.V.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

- 159. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
- 160. Centro de investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- 161. Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C.
- 162. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
- 163. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
- 164. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
- 165. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
- 166. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- 167. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, SO.
- 168. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
- 169. CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”
- 170. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada
- 171. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, SA. de C.V.
- 172. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.

- 173. El Colegio de Michoacán, A.C.
- 174. El Colegio de San Luis, A.C.
- 175. Instituto de Ecología, A.C.
- 176. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

SUBTOTAL: 77

FIDEICOMISOS PUBLICOS

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

- 177. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

- 178. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
- 179. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

SECRETARIA DE ECONOMIA

- 180. Fideicomiso ProMéxico

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

- 181. Fideicomiso de Riesgo Compartido
- 182. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 183. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 184. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral
- 185. Fideicomiso para la Cineteca Nacional

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

- 186. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

SECRETARIA DE TURISMO

- 188. Fondo Nacional de Fomento al Turismo

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

- 189. Fondo de Información y Documentación para la Industria
- 190. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos

SUBTOTAL: 13

FIDEICOMISOS PUBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

- 191. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
- 192. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
- 193. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
- 194. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
- 195. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

SECRETARIA DE ECONOMIA

- 197. Fideicomiso de Fomento Minero

SUBTOTAL: 6

TOTAL: 196

La información contenida en el presente listado fue proporcionada por las coordinadoras de sector y globalizadoras de la Administración Pública Federal Paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 134 Bis 4 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Esta relación se elaboró con la documentación disponible al 04 de agosto de 2011, y no incluye a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, ni a los referidos en el artículo 3o., primer y último párrafos, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

México, Distrito Federal, a 04 de agosto de 2011.- El Procurador Fiscal de la Federación, Javier Laynez Potisek.- Rúbrica.”

ANEXO II

DECRETO POR EL QUE AUTORIZA LA CREACIÓN DE UNA EMPRESA CORPORATIVA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA QUE SE DENOMINARÁ TV MAS, TELEVISIÓN DE VERACRUZ, CON SUJECCIÓN

A

LAS SIGUIENTES BASES:

Al margen un sello que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz-Llave.

PATRICIO CHIRINOS CALERO, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz-Llave, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 87 fracción VI de la Constitución Política del Estado y con fundamento en el artículo 3o, 5o fracción V y 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; y considerando: Que dentro del marco de las políticas definidas por este Ejecutivo en el Plan Estatal de Desarrollo, se aprobaron las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal que reúnen las estrategias, objetivos y prioridades del Estado.

Que corresponde al Gobierno del Estado planear el desarrollo productivo y económico de la Entidad que debe desenvolverse en una economía abierta, ligada al proceso de innovación e intercambio comercial, en los que la inversión privada, en coordinación con los recursos materiales y humanos del Estado, den como resultado eficiencia y productividad superiores a las del modelo de desarrollo tradicional, de manera que lo adapten a nuestra realidad y permitan establecer condiciones de autofinanciamiento.

Que desde el año de 1980, en que el Gobierno del Estado lanzó al aire la señal XHGV-TV Canal 4+ Televisión de Veracruz, se buscó convertirlo en el foro de expresión de la sociedad veracruzana con objetivos de tipo social y cultural bien definidos que la llevaron a ser pionera y modelo a seguir en varios Estados de la República, con un nivel competitivo dentro de los medios masivos de comunicación en el Estado.

Que en la actualidad el Canal 4+ posee una cobertura estimada del sesenta por ciento de la población total del Estado, cuenta con un equipo transmisor ubicado en el Cerro de las Lajas, Veracruz, con una potencia radiada aparente de cien mil wats, que le permite ser captada hasta la ciudad de Tuxpan al norte del Estado, y hasta la ciudad de Lerdo de Tejada hacia el sureste.

Que la mejor manera de transmitir con una cobertura más amplia es a través de un enlace con el Satélite Solidaridad 1 propiedad del Gobierno Federal, mediante el arrendamiento de medio trasponder del sistema de dicho Satélite, por el cual se transmitiría la programación del 4+ hasta los lugares donde sería retransmitida, los cerros de Agua Dulce y Chichahuaxtia, además de obtenerse una emisión a menor costo.

Que la H. LVI Legislatura autorizó al Ejecutivo Estatal la afectación de los bienes de XHGV Canal 4+ Televisión de Veracruz, propiedad del Gobierno del Estado y los del Instituto Veracruzano de la Cultura, en cuanto a los ramos de radio y televisión.

Que se requiere fortalecer los programas de desarrollo social, cultural y económico del Gobierno del Estado, creando polos de comercialización y productividad que lleven a la estabilización económica, los cuales tienen cabida dentro de las medidas previstas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Plan Estatal, por medio de la creación de una televisión más competitiva, que a su vez permita incrementar los ingresos tendentes a mejorar la calidad programática, tanto de la producción local como de la nacional, sin dementar la función social de educar, informar con veracidad, entretener sanamente y orientar al pueblo veracruzano, con la participación de las instituciones de cultura más sólidas del Estado, como el Sistema Estatal Educativo, la Universidad Veracruzana, el Instituto Veracruzano de la Cultura y la Iniciativa Privada.

He tenido a bien dictar el siguiente

DECRETO:

Artículo 1º. Se autoriza la creación de una empresa corporativa de participación estatal mayoritaria que se denominará TV MAS, Televisión de Veracruz, con sujeción a las siguientes bases:

a).- La compañía se constituirá bajo la forma de sociedad anónima de capital variable y funcionará de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles en cuanto no sea incompatible con la legislación correspondiente.

b).- El principal objeto de la sociedad es solicitar, obtener y explotar concesiones para transmitir señales de radio y televisión para buscar esquemas de asociación con la Iniciativa Privada a lo largo y ancho del territorio veracruzano, que por su contenido fortalezca los programas de desarrollo cultural, social informativo y económico e impulse la educación

formal e informal, tanto del Gobierno del Estado como de la sociedad en general, a través de los actuales conceptos de comercialización;

c).- La sociedad podrá llevar a cabo todos los actos y contratos que se relacionen directa e indirectamente con el objeto indicado;

d).- El domicilio legal de la sociedad será la ciudad de Xalapa, Veracruz;

e).- La duración de la sociedad será por 99 años;

f).- El capital de la sociedad se conformará de la siguiente manera: la participación del Gobierno del Estado será de un 60% y la Iniciativa Privada hasta con un 40%, totalmente suscrito e íntegramente pagado.

El Gobierno del Estado tendrá la mayoría del capital social. Para esto habrá dos series de acciones: serie TTATT, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno del Estado, representado por un certificado intransmisible; serie TTB”, que será suscrita por particulares, representado por acciones nominativas.

g).- El Consejo de Administración estará integrado por siete miembros, de los cuales cuatro serán designados por la serie “A”. Las acciones de esta serie podrán recusar a los tres consejeros propuestos por las acciones de la serie “B”, y sus consejeros tendrán derecho, además, de vetar aquellas resoluciones del Consejo que afecten la estabilidad de la negociación o contraríen los fines que la misma (sic) y las demás que se considere necesario señalar para ese efecto en la escritura constitutiva. El director general que tendrá solamente facultades ejecutivas, será nombrado por el Gobernador del Estado;

h).- Además del Gobierno del Estado, participarán como socios la Universidad Veracruzana, el Instituto Veracruzano de la Cultura y la Iniciativa Privada;

i).- La vigilancia de la sociedad estará a cargo de un comisario por cada serie de acciones. Para cada propietario se designará un suplente;

j).- Las utilidades se repartirán en forma de garantizar preferentemente a los accionistas de la serie ‘BT’ un dividendo hasta de un 10% anual del valor nominal de sus acciones, después de haber separado los gastos de operación de la sociedad.

Artículo 2°. Se autoriza al Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado para que en representación del Ejecutivo del Estado,

pacte en la constitución de la sociedad las cláusulas que sean más convenientes para la debida organización y funcionamiento de la misma sociedad.

Artículo 3°. Se autoriza al Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado para que otorgue, en representación del Ejecutivo del Estado, la escritura constitutiva.

Artículo 4°. La empresa ajustará su actuación de conformidad con los procedimientos emanados de los acuerdos que establecen las bases generales para el uso de los recursos del Gobierno del Estado de fecha 3 de diciembre de 1992, y del que establece las bases generales para el establecimiento de los Órganos de Gobierno o sus equivalentes en la Administración Pública Paraestatal de fecha 6 de abril de 1993.

Artículo 5°. Una vez constituida la paraestatal de participación mayoritaria, será la encargada de tramitar y explotar la concesión correspondiente ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Artículo 6°. El Coordinador General de Comunicación Social y el Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, una vez constituida la sociedad, darán cuenta en su oportunidad al titular del Ejecutivo Estatal del uso que hayan hecho de las facultades que les otorga el presente decreto.

TRANSITORIOS

Artículo 1°. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la 1Gaceta OficialTT del Estado.

Artículo 2°. Para todos los efectos legales, las obligaciones contraídas por la Televisión Estatal denominada XHGV Canal 4+ Televisión de Veracruz serán subrogados por la empresa paraestatal mayoritaria que se constituye.

Artículo 3°. Serán respetados los derechos de los trabajadores que prestan sus servicios actualmente en XHGV Canal 4+ Televisión de Veracruz.

DADO en la sede del Poder Ejecutivo del Estado, sito en la ciudad de Salaba Enríquez, Veracruz, a los quince días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro.- Cúmplase.- Gobernador Constitucional del Estado, PATRICIO CHIRINOS CALERO.- Rúbrica.- Secretario General de Gobierno, MIGUEL ANGEL YUNES LINARES.- Rúbrica.- Coordinador General de Comunicación Social, MIGUEL LOPEZ.

4. CRITERIOS DE SISTEMATIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Para el desarrollo del presente capítulo debemos estudiar qué se entiende por áreas estratégicas, donde solo el Estado tiene el poder de decisión sobre la forma y desarrollo de la administración de las mismas.

Bajo esta perspectiva de Estado rector de ciertas actividades o campos de participación estatal, hoy en día se admiten dudas derivadas de la economía mixta que vive México. Las áreas estratégicas permiten asegurar el desarrollo independiente del país para elevar el nivel de vida de la sociedad.

En el artículo 28 constitucional párrafo cuarto se encuentra el sustento legal de la creación de las empresas estatales propias del presente estudio al mencionar:

“El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

4.1 Las áreas estratégicas de participación y exclusiva administración por parte del Estado

Son aquellas actividades económicas que por su naturaleza cumplen una función impulsora y dinamizadora del sistema económico general, y que por lo mismo forman un ámbito cuyo control está reservado exclusivamente al Estado para garantizar su explotación y uso racionales. Los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen las áreas estratégicas y prioritarias reservadas al Estado Mexicano.

El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.

Para asegurar el control de dichas áreas por parte del Estado el artículo 28 constitucional enuncia:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica;

minerales radioactivos; generación de energía nuclear; el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, los ferrocarriles y la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación, así como de las redes generales de transmisión y de distribución de energía eléctrica, de acuerdo con las leyes de la materia”.²⁶

Para comprender mejor lo que se debe entender por área estratégica la ley suprema establece una lista de áreas estratégicas (artículo 28 de la Constitución), la cual no es limitativa, ya que señala que el Congreso General puede incluir a otras mediante una ley que así lo determine de manera expresa. Estas áreas están a cargo exclusivamente del sector público, con exclusión de los sectores privado y social (artículo 25 de la Constitución). El Gobierno Federal mantiene en todo tiempo el control y la propiedad sobre los organismos que se establezcan para atender áreas estratégicas. Por disposición constitucional, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas, no constituyen monopolios (artículo 28 de la Constitución). A diferencia La Ley Federal de las Entidades Paraestatales prevé en el artículo 14 fracción I, que sólo los organismos descentralizados pueden tener por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas (además de las relativas a las áreas prioritarias).

De lo anterior se deriva la creación de entidades paraestatales tales como las empresas públicas que obedecen a propósitos de seguridad e independencia nacionales, de regulación y combate de los fenómenos de monopolios y oligopolios de los grupos privados, de apoyo a segmentos estratégicos de la economía, de atención a las necesidades de las mayorías y de complemento y hasta suplencia de los particulares, y que normalmente son de recuperación a muy largos plazos los costos de su creación.

Lo descrito se refrenda en el artículo 6 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que señala:

“Para los efectos de esta ley se consideran como áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las Leyes que expida el Congreso de la Unión”.²⁷

²⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista, México 2009, páginas. 15-17.

²⁷ *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, Sista, México, 2009, página 23.

Se consideraran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Por lo que a diferencia de las áreas estratégicas las prioritarias son:

Artículo 25: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático ... “

Párrafo 5: La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Lo anterior abre la opción para la creación de empresas públicas, con la participación de los particulares en ciertos sectores económicos, consideradas todas aquellas actividades económicas ajenas a las enunciadas en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución como áreas prioritarias del Estado.

En el presente inciso concluyo estableciendo una diferencia entre las áreas prioritarias consideradas principalmente por las actividades encaminadas a la administración de correos; telégrafos, radiotelegrafía, comunicación satelital así como petróleos, generación de electricidad y de energía nuclear; de las áreas estratégicas donde el Estado participe y no sean las anteriormente descritas, pero que por su importancia permitan el desarrollo de la economía nacional como la Educación, Cultura, generación de bienes y servicios que permitan el desarrollo social del Estado.

Los empleados que prestan sus servicios en alguna de las entidades creadas para la administración de áreas estratégicas o prioritarias, son y deben ser considerados como servidores públicos y deben ser tratados en igualdad de circunstancias en cuanto a las prestaciones de seguridad social sin el distingo que actualmente existe de conformidad con el criterio de correspondencia con la actividad y participación del Estado en su constitución, fines y misión que determina la filiación al ISSSTE, de los trabajadores que prestan sus servicios a alguna entidad, si esta es de participación estatal mayoritaria dedicada a un área estratégica, y marginando al resto de los servidores públicos a recibir las prestaciones de seguridad social al afiliarlos al IMSS.

4.2 Objetivo y Misión de cada empresa estatal para justificar su relación con el organismo de seguridad social.

En relación con los objetivos y misión de las empresas públicas es necesario comentar que estas dependencias tienen una función importante en la administración del Estado, ya que su principal objetivo es buscar el bien común de la población lo que se justifica desde su creación y separación de la administración centralizada, siendo esencial que cada empresa cuente con elementos propios para su mejor funcionamiento aunque en la operación no se de por las razones que se exponen en el inciso 4.3 de la presente tesis.

La empresa pública tiene, por consecuencia, en su calidad de instrumento de gobierno, objetivos específicos, que derivan de los fines nacionales y de los propósitos gubernamentales, tales como participar en la vida económica y social del país, acelerar el desarrollo nacional, aumentar la productividad y el empleo, elevar el nivel de vida, abrir fuentes de crédito, facilitar los procesos de reforma agraria y redistribución de la riqueza, proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial como la energía eléctrica, el agua, transportes, telecomunicaciones, etc.

Las cuales son consideradas como áreas estratégicas de exclusiva administración del Estado y con ello reducir el grado de dependencia económica del país, para facilitar la diversificación del comercio con el extranjero.

El artículo 46 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales determina los objetivos de las empresas paraestatales, los cuales se sujetarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y deberán contemplar desde su acta constitutiva y son los siguientes:

I.- La referencia concreta a su objetivo esencial y las actividades conexas para lograrlo,

II.- Los productos que elabore la empresa o los servicios que preste así como sus características;

III.- Los efectos que causen sus actividades en el campo sectorial y su impacto regional y por último,

IV.- Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de los servicios que ofrece.”

Todas las empresas de participación estatal deberán sujetar sus objetivos a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que deriven del mismo, y sus objetivos podrán ser a corto, mediano y largo plazo.

4.3 Participación del Estado en la toma de decisiones de la empresa

Para entrar en un estudio específico en la toma de decisiones en la administración pública y en particular en las empresas públicas, enunciare la opinión de Miguel Acosta Romero que la define de la siguiente manera: “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre se persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, de estructura jurídica y de procedimientos técnicos”.²⁸

El Estado lleva el control en la toma de decisiones de la empresas paraestatales y para ello en la opinión de Alfonso Nava Negrete, debe existir “...una relación jerárquica administrativa entendida como el conjunto de poderes jurídicos que tienen los órganos superiores sobre los inferiores y precisamente en el ejercicio de estos poderes es lo que da la unidad y cohesión a tal forma organizativa. De esta forma todos los órganos están atados entre sí.”²⁹

A continuación desarrollaré el estudio de los órganos de gobierno como parte integrante de toda empresa pública, el cual está constituido por la agrupación de accionistas y/o representantes del gobierno encargados de la toma de decisiones trascendentales de las empresas, los cuales cuentan con las facultades del poder de nombramiento, el cual se debe entender como: “la facultad que tiene el superior jerárquico para nombrar o designar a los subordinados, conforme a la ley, para su ingreso al servicio de la administración”.³⁰

Para comprender lo anterior, es importante definir lo que se entiende por poder de decisión: el cual es “... la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo, o de abstención”.³¹

Dentro del estudio de esta facultad encontramos, que de igual manera se trata de un poder exclusivo del titular del Ejecutivo, sin embargo al ser materialmente imposible que el Presidente se encuentre al mismo tiempo en todas las dependencias y entidades de la administración pública en las que se deban tomar decisiones, surge la imperiosa necesidad de delegar dicha facultad; lo que en teoría permite agilizar la esfera de la administración pública. En ese

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer curso, Porrúa, México 1990, página 108.

²⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México 1999, página 117.

³⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit., página 118.

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., página 119.

orden de ideas, debemos establecer que este poder de decisión puede afectar la vida interna de las empresas o bien a terceros, según sea el sentido de las decisiones.

A mayor abundamiento, es importante señalar que entre las decisiones que afectan a la vida interna de una entidad o dependencia se encuentran la imposición de sanciones, ceses, cambios de adscripción, la adquisición de bienes muebles e inmuebles entre otras. Existen decisiones que pueden afectar a terceros ajenos a la empresa pública, como podría ser la solicitud de información, licencias, permisos o concesiones que sean solicitadas por los particulares, por lo que se concluye que bajo esta apreciación el poder de decisión va antes que el poder de nombramiento, derivado de que desde el primer momento en que se busca designar a un funcionario, el superior jerárquico ya ha tomado la decisión de otorgarle dicho nombramiento.

Ligado a la potestad de decisión se encuentra el Poder de Mando y precisamente este Poder es el que se debe entender como la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memoranda, oficios, circulares, acuerdos, telegramas. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

Toda empresa estatal tiene un órgano de gobierno como ente rector para el logro de sus objetivos y programas, sus integrantes son los entes que en función de su cargo como funcionarios públicos determinan las políticas en la toma de decisiones en la administración, sus funciones están determinadas con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establezca el Ejecutivo Federal, por lo que el órgano de gobierno tiene la potestad en la toma de decisiones para acordar todas las operaciones inherentes al objetivo de las entidades de conformidad con el artículo 57 de la Ley enunciada.

En las empresas públicas constituidas como sociedades mercantiles sujetas al Derecho privado sigue vigente el Derecho de veto para detener los acuerdos de los cuerpos de gobierno societarios. El artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la facultad del Ejecutivo Federal de nombrar la titularidad de las entidades paraestatales y a falta de ello se le reconoce dicha facultad a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos reconocidos como cabeza de sector de las entidades, de lo que se concluye que las empresas públicas se encuentran bajo el control del Estado en la toma de sus decisiones con respecto a sus planes y objetivos.

Para dar soporte formal a lo señalado anteriormente, enuncio el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ya que previene que las

entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cumplimiento de sus objetivos y metas señalados en sus programas, por lo que contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en esa ley.

Dadas las características de la empresa pública y el propósito al que sirven, el ejercicio de las facultades a que se refiere el artículo 53, debe entenderse que los derechos societarios que de este modo se concentran en un solo funcionario que es asignado por el propio Estado condicionado a los intereses de este.

El actual modelo de organización para la planeación, requiere una mayor atención a las diferencias que caracterizan a los tres niveles de la administración: el global, el sectorial y el institucional ya que se encuentran viciados

En atención a los subtítulos 4.2. y 4.3. del presente estudio, referentes al objetivo y toma de decisiones de las empresas paraestatales el criterio que prevalece en hoy en día es el siguiente:

Si la empresa realiza actividad en alguna de las áreas comprendidas como estratégicas para el desarrollo o si bien esta realiza actos de autoridad, entonces debe regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional, lo que atiende a la filiación al ISSSTE de sus trabajadores, de lo contrario por el apartado A o bien según al criterio adoptado desde su creación lo cual crea lagunas en la interpretación de los criterios legales que deben prevalecer por vincular la actividad económica con las normas de seguridad social de los servidores públicos.

En México el control en la toma de decisiones por parte del Estado se ejerce por el Poder Ejecutivo, principalmente a través de las coordinadoras de sector, y para fines de orientación global por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y también se gesta el control del Estado por medio del Poder Legislativo, ya que es el quien determina el presupuesto y el examen de las cuentas públicas de las empresas paraestatales limitando o ampliando el campo de acción de las mismas.

Las trabas administrativas que generan las leyes enunciadas para generar las tomas de decisiones son en realidad controles por parte del Estado para evitar que las empresas públicas logren una verdadera autonomía que les permita salir de la vigilancia del Poder Central; en consecuencia, se encuentran limitadas para aplicar el ámbito legal que les corresponde, y necesario para resolver los conflictos internos que surgen, y afectan seriamente los fines para las que fueron creadas, toda vez que cuando los trabajadores no tienen una vida igualitaria a las condiciones de los demás servidores públicos por contar con

prestaciones de seguridad social distintas, por justificarlas con el fin de las empresas y desconociendo la vinculación con el Estado, las actividades laborales las desarrollan a disgusto.

El sustento legal que regula el origen del sistema de seguridad social al cual deben adoptar las empresas públicas para la filiación de los servidores públicos que laboren en ellas se encuentra en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por señalar que dichos organismos descentralizados en su acto de creación (ley o decreto) deben establecer entre otros elementos el régimen laboral bajo el cual se regirán, así como la denominación de la empresa, domicilio legal; el objeto del organismo, las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento; la forma de integrar sus órganos de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; las facultades y obligaciones de los órganos de gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables; las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo y sus órganos de vigilancia encargados de realizar las tomas de decisiones más trascendentales en el rumbo de la entidad por ser el órgano de gobierno quien deberá expedir el estatuto orgánico en el cual se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que corresponden a las distintas áreas integrantes del organismo.

4.4 Personalidad jurídica y patrimonio de la empresa paraestatal para determinar la afiliación

A efecto de concluir la presente tesis y de conformidad al origen del capital y como se desarrolló en el capítulo I (véase página 15 de la presente tesis las empresas públicas), dependiendo del origen de las aportaciones de su capital y del carácter a quien se dirigen sus actividades, las entidades que integran las administración pública federal se entenderán como:

Administración Pública Federal Centralizada: Cuando los organismos de las empresas se integran en una jerarquía que encabeza directamente el Presidente de la República, con el fin de unificar las decisiones, el mando y la ejecución. Ejemplo: Las secretarías de Estado.

Las Empresas Públicas son parte integrante de Administración Pública Federal, y éstas entendidas como entidades paraestatales se clasifican en:

Empresa Pública de participación estatal mayoritaria: donde más del 51% de las acciones están en poder del Estado, actualmente todas las empresas públicas en México son de participación estatal mayoritaria.

Empresa Pública con participación estatal minoritaria: actualmente inexistentes en México, lo anterior derivado del análisis del listado de entidades paraestatales publicado en el Diario Oficial el 04 de agosto del 2011.

Otras entidades paraestatales son los:

Organismos Desconcentrados: Son aquellos que tienen determinadas facultades de decisión limitada, que manejan su autonomía y presupuesto, pero sin que deje de existir su nexo de jerarquía. Ejemplo: Instituto Nacional de Bellas Artes.

Organismos Descentralizados: Son aquellos en los que se desarrollan actividades que competen al Estado y que son de interés general, pero que están dotados de personalidad, patrimonio y régimen jurídico propio. Ejemplo: CFE.

Los fideicomisos públicos, las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y finanzas.

Por lo anterior concluyo el presente subtítulo diciendo que aún y cuando existen empresas públicas cuyo capital social es aportado por el Estado, con independencia de que este sea en su totalidad o solo una parte del mismo, esto permite ubicar a estas empresas como entidades de la administración pública, porque los bienes con los que operan son adquiridos con recursos del gobierno, lo que reviste a los empleados de las mismas como servidores públicos con independencia del área en la que opere la empresa.

El patrimonio y la personalidad jurídica de toda empresa que maneje recursos del gobierno permiten ubicar a esta como empresa pública.

4.5 Elaboración y redacción del acta constitutiva de toda empresa pública donde se enuncie la institución de seguridad social que regule las relaciones laborales

En respuesta y atención al desarrollo de la presente tesis y en apego a no existir un criterio descrito por norma constitucional que permita definir el sistema de seguridad social que deberá regir para la filiación de los servidores públicos que laboren en las empresas del Estado, considero como propuesta de tesis y alterna al criterio que actualmente rige la filiación de los empleados que laboran en las empresas públicas y con independencia del área económica donde se desarrollen propongo el siguiente principio:

Toda empresa de participación estatal desde el momento de su creación por ley o decreto en la elaboración de su acta constitutiva, donde se establecen claramente su misión, visión y objetivos así como la creación de sus órganos rectores tales como la integración de su órgano de gobierno como ente supremo en la elaboración de sus políticas y planes de desarrollo para la consecución y cumplimiento de sus fines, con esa misma claridad deberá establecerse y describir el sistema de seguridad social que adoptará la entidad para afiliar a sus trabajadores los cuales son en todo momento en el ejercicio de sus funciones servidores públicos, ya que administran recursos del Estado y por ello deben ser afiliados al ISSSTE.

Las empresas que actualmente realizan sus actividades de conformidad con sus objetivos sociales con recursos públicos, es decir que constituyeron su patrimonio con recursos del gobierno como se estudio en el subtítulo 4.4 del presente capítulo, deben afiliar a sus empleados los cuales son reconocidos como servidores públicos por existir el principio básico del Derecho de igualdad, y no deben ser diferenciados en el goce de las prestaciones de seguridad social con respecto de una u otra empresa pública en atención al área en la que desarrollen sus actividades.

Mi propuesta de tesis está basada en el criterio de que todo trabajador al servicio del Estado que preste sus servicios en cualquier empresa pública sin importar si esta opera un área estratégica o prioritaria de exclusiva administración por parte del gobierno, debe contar con la prestación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que garantice la seguridad social de este sector de empleados, ya que obedece al espíritu de su creación en 1959 y a la naturaleza de su existencia la cual no distingue la operación o área de donde el trabajador preste sus servicios solo reconociendo el criterio de garantizar la seguridad social del trabajador al servicio del Estado.

Lo anterior en concordancia con el artículo 1 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice:

“Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a 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.**”

Por lo que la propia ley determina que se aplicará la misma a todo aquel trabajador que desarrolle funciones de servidor público, lo que deriva en no realizar exclusión alguna por el cargo o mandato y mucho menos por la entidad pública donde preste sus servicios el trabajador, lo anterior en concordancia con el artículo 1 de la ley del ISSSTE, que determina:

“Art. 1 La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la república, y se aplicará a todas las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes: ...

I.- La Presidencia de la República, Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal, ...”

Por lo anterior y en concordancia no existe impedimento o limitación alguna que excluya a las empresas públicas de ser inscritas en el instituto para afiliarse a los servidores públicos y éstos sean amparados por las prestaciones del mismo.

Como sustento al criterio formulado en la presente tesis enuncio el artículo 80 constitucional, el cual permite la creación de entes jurídicos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, pero que realizan tareas inherentes al mismo, por lo que cumplen con fines de bienestar común propios del Estado.

Los artículos 25 y 28 de la Constitución establecen el concepto de áreas estratégicas y prioritarias para la nación, así como la participación del Estado en dichas áreas. Formando empresas u organismos creados para ello, o coparticipando con el sector privado y social, sin embargo en dichos artículos no puede inferirse alguna norma particular o especial que dé luz en la creación de una regla o principio de interpretación que fijen el sistema de seguridad social que deberá garantizarse a los trabajadores que presten sus servicios en dichas empresas.

En conclusión no hay elementos constitucionales de los que se pueda inferir con toda claridad que el constituyente haya fijado o impuesto alguna regla a seguir en tratándose de la regulación constitucional de los regímenes de seguridad social de las empresas del Estado. Existiendo casos en que teniendo el carácter de empresa paraestatal se impone la normatividad de seguridad social prevista en el apartado A); y otros en que asumiendo como forma existencial y organizacional figuras del Derecho privado, impone que se regule por el apartado B).

Por lo anterior se puede deducir que al no existir un criterio único de filiación de seguridad social en el caso de empresas para las que se prevé

disposición específica en la Constitución por la actividad a la que se dedican, se entiende que el resto de las empresas paraestatales quedan al arbitrio del legislador o del creador de cada uno de ellas (generalmente el Ejecutivo), la determinación del régimen de seguridad social al cual deberán someterse los servidores públicos que en ellas presten sus servicios, lo que le implica el reconocerle facultades de legislador en lo que es propiamente el régimen laboral de dichos empleados, lo que deja en una eterna incertidumbre la garantía de reconocer el organismo de seguridad social al que tiene derecho cada trabajador.

El principio de igualdad debe prevalecer a todo servidor público bajo el criterio que deben gozar de las mismas prestaciones en cuanto a lo referente a seguridad social, ya que se le pide sea conducido en el principio de un sano manejo de los recursos gubernamentales en el ejercicio de sus funciones, los cuales siempre por ser empresas públicas tienen su origen y pertenecen al Estado, y no puede dejarse al arbitrio del Ejecutivo su determinación por que se le reconocería funciones de legislador al determinar el sistema que deben adoptar las entidades en la filiación de sus trabajadores, los cuales se revisten con el carácter de servidores públicos independientemente del área económica en la que se desarrolle la entidad.

El criterio que propongo en la presente tesis lo determine por el estudio de las siguientes normas constitucionales:

El Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere el artículo 89 constitucional, se auxilia de la administración pública federal que conforme al artículo 90 de la carta fundamental será centralizada y paraestatal conforme a la ley que expida el Congreso de la Unión que en el caso es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de manera que tanto en la administración pública centralizada como la paraestatal forman parte constitucionalmente de la administración Pública Federal y ambas auxilian a su titular en el cumplimiento de sus atribuciones. Por lo que con independencia del tipo de administración al que pertenezcan las empresas públicas forman parte de la administración pública federal que auxilian al Poder Ejecutivo y merecen estar en igualdad de condiciones de seguridad social.

Las facultades del Poder Ejecutivo Federal en relación con las empresas públicas básicamente consisten en coordinar su programación y presupuestación; conocer su operación y la evaluación de sus resultados; participar en sus órganos de gobierno y nombrar a sus titulares, cuando el constituyente ha querido que algún ente no forme parte de algún poder, así lo establece expresamente, verbigracia es el caso del Banco de México.

Las empresas paraestatales se originaron en las necesidades propias de la Administración Pública, la cual las creó con el propósito de atender determinados servicios públicos que requerían de un personal técnico

especializado y de cierta independencia presupuestaria que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio, por lo que son entidades del Estado que tiene una relación con la administración centralizada distinta a la jerarquía, pero que no por ello dejan de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad y desarrollo de la economía estatal.

Por lo anterior reitero la necesidad de no distinguir a los servidores públicos en cuanto a sus derechos de seguridad social, y al momento de constituir una empresa pública y elaborar su acta constitutiva en esta se debe registrar que los trabajadores que laboren en ellas deben ser afiliados al ISSSTE y ser sujetos en igualdad de prestaciones al resto de los servidores empleados en la administración pública centralizada, de conformidad al artículo 15 fracción IX de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Como ejemplo del problema que subsiste hoy en día nos ocuparemos del caso de PEMEX, Petróleos Mexicanos quien siendo la mayor empresa pública de México y de América Latina, y el mayor contribuyente fiscal del país es de las pocas empresas petroleras del mundo que desarrolla toda la cadena productiva de la industria, desde la exploración, hasta la distribución y comercialización de productos finales.

PEMEX opera por conducto de un corporativo y cuatro organismos subsidiarios:

Pemex Exploración y Producción

Pemex Refinación

Pemex Gas y Petroquímica Básica

Pemex Petroquímica

Además, Petróleos Mexicanos y sus cuatro organismos subsidiarios tienen participación accionaria en 40 compañías. De éstas, cuatro son de participación estatal mayoritaria, es decir, Petróleos Mexicanos o alguno de sus organismos subsidiarios posee más del 51 por ciento de su capital.

Empresas de participación estatal mayoritaria con participación de PEMEX son:

PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V.

Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V

Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.

III Servicios S.A. de C.V.

El problema que busco resolver con la propuesta de unificar la filiación de los trabajadores al servicio del Estado en cuanto a las prestaciones de seguridad social, es que después de estudiar las diferentes clases de empresas públicas, su constitución, objetivos, misión y áreas en las que operan observé que no existen criterios claros y definitorios que den certeza a los servidores públicos que prestan sus servicios en ellas para reconocer en qué organismo deben estar inscritos para recibir sus prestaciones de seguridad social y más grave aún reconocer la existencia de empresas tales como PEMEX, que en su área de prestadores de servicio inscriben a sus trabajadores ante el IMSS y en su área de petroquímica básica los afilian ante el ISSSTE, lo que confirma la ausencia de criterios claros que permitan reconocer el organismo ante el cual deberán inscribirse los trabajadores, ya que dicha entidad cuenta con su propia infraestructura para prestar los servicios de salud.

Otro ejemplo claro de lo anterior es la empresa pública denominada Educal creada en 1982 (ver anexo III: acta constitutiva de la misma), cuya cabeza de sector es la Secretaría de Educación Pública y su órgano de gobierno está constituido por Instituto de Nacional de Antropología e Historia (I.N.A.H), y el Instituto Nacional de las Bellas Artes (I.N.B.A), entre otros y cuyos empleados que laboran en dichas dependencias se encuentran inscritos en el ISSSTE, pero los servidores públicos que laboran en Educal reciben la prestación de seguridad social por parte del IMSS, lo que confirma lo enunciado en la presente tesis, la diferencia existente en el sector de la administración pública con respecto al gremio de los trabajadores al servicio del Estado.

Las empresas públicas se encuentran afectadas por la ausencia de criterios claros que permitan reconocer el organismo ante el cual deben afiliarse a los empleados que laboren en ellas, pero queda claro que toda empresa pública de conformidad con el artículo 90 constitucional están destinadas a fines sociales que el Estado debe prestar, por lo que con la misma claridad y en función del principio de igualdad, considero necesario unificar las prestaciones de seguridad social de los servidores públicos mediante la inscripción de los mismos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, cuyo espíritu de creación fue el otorgar la seguridad social a los servidores públicos.

Actualmente y de conformidad con lo estudiado en el capítulo 3 subtítulo 3.3 de las entidades paraestatales, y con el listado publicado en Diario Oficial el pasado 04 de agosto del 2011, todas las empresas públicas actualmente existentes son de participación estatal mayoritaria, lo que confirma aún más el reconocimiento de estas entidades públicas de las cuales el Estado se vale para alcanzar sus objetivos (ver anexo I, página 48). Y que deben estar en igualdad de garantías de seguridad social los empleados que en ellas laboran por ser reconocidos como servidores públicos.

Otro principio que soporta la creación de criterios para la filiación de los servidores públicos ante el ISSSTE, es conforme a la doctrina la cual distingue al Derecho del Trabajo de la Seguridad Social al reconocerle la regulación que formula el derecho de la seguridad social, no se refiere a una situación contractual; sino a la constituida por el hecho de vivir los unos con los otros, que, mediante un sistema de derechos y obligaciones, plasma la participación de todos en las consecuencias del riesgo social que sufren los demás, lo que confirma mi apreciación de no vincular la filiación a una situación contractual de las empresas públicas con respecto a sus áreas de operación y si fortalecer el principio de igualdad entre todos los trabajadores clasificados como servidores públicos.

Termino el estudio de dichas diferencias en las prestaciones de seguridad social recibidas por parte de los servidores públicos con el siguiente cuadro comparativo sin pretender con el mismo establecer cuales son mejores para el sector público, pero demostrando un trato desigual a un sector laboral perteneciente al Estado.

Expongo un cuadro comparativo que evidencia las diferencias entre las prestaciones de la ley del ISSSTE y las otorgadas por el IMSS, aún cuando todos los trabajadores que prestan sus servicios de forma directa en cualquier empresa pública, son considerados servidores públicos, pero no cuentan con el criterio de igualdad enunciado, contrariando el espíritu de la ley del ISSSTE y la reforma Constitucional de 1960, que pretendía dar un trato distinto a los trabajadores al servicio del Estado del común de los trabajadores de la iniciativa privada ajenos a la actividad estatal.

RIESGOS DE TRABAJO

ISSTE	IMSS
Incapacidad temporal , se otorgará licencia con goce del 100% del sueldo. Art. 62 fracc.I	Incapacidad temporal , el asegurado recibirá el 100% del salario de cotización. Art.58 fracc. I
Incapacidad parcial , se concederá una Pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la LTF, sobre el sueldo básico. Art. 62 fracc.II.	Incapacidad parcial , si fuese hasta del 25% se pagará una indemnización global equivalente a cinco anualidades, si fuese superior del 25% y hasta el 50% se pagará al asegurado según decida una pensión vitalicia y/o una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido y si es superior al 50% el asegurado recibirá una pensión vitalicia. Art. 58 Fracc.III
Incapacidad total se concederá una Pensión vigente hasta que cumpla 65 años, 100% del sueldo básico. Cuantía máxima de 10 veces el salario mínimo. Art.62 fracc. III	Incapacidad permanente total Pensión vitalicia del 70 % del salario por accidente y 70 % del promedio del promedio del salario de las últimas 52 semanas en caso de enfermedad. Art.58 Fracc. II
Periodo de espera para declarar la incapacidad permanente, 1 año. Art. 62	Periodo de espera para declarar la incapacidad permanente, 2 años. Art. 61
Muerte , los beneficiarios recibirán una pensión del 100% del sueldo básico del trabajador. Art. 67 fracc.I	Muerte , los beneficiarios recibirán una pensión: Viuda: 40% de la pensión de incapacidad. Huérfanos: 20 % a cada dependiente o 30 % si son de padre y madre. Ascendiente: 20 % a cada uno. Art. 64 fracc. III
Gratificación Anual: Igual al número de días concedidos como trabajador en activo, según la cuota diaria de pensión, con máximo de 10 veces al Salario Mínimo. Art. 67 fracc. I	Aguinaldo: 15 días de pensión a incapacidad parcial con % mayor a 50 y a todas las totales. Art. 64 fracc. VI

Invalidez y vida.

ISSSTE	IMSS
Cuotas al Instituto cuando menos durante 5 años. En el caso que el dictamen respectivo determine el 75 % o más de invalidez sólo se requiere que hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 3 años. Art.118 fracc. II	Acreditadas 250 semanas de cotización. En el caso que el dictamen respectivo determine el 75 % o más de invalidez sólo se requerirá que tenga acreditadas 150 semanas de cotización. Art. 122
La cuantía de la Pensión por invalidez será igual a un 35 % del promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año. Dicha cuantía no será inferior a la PMG de la Ley del Seguro social. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de 10 veces al salario mínimo. Art. 121 fracc.I	La cuantía de la Pensión por invalidez será igual a 35 % del promedio de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma. En el caso que la cuantía de la Pensión sea inferior a PMG, el Estado aportará la diferencia. Art. 141
Pensión vigente hasta que el Pensionado cumpla 65 años y 25 de cotización. Art. 120	Pensión vitalicia Art. 157
	Asignaciones familiares: 15% de la cuantía para esposa. 10% para cada hijo menor a 16 años. 10% a cada ascendiente. 15% de ayuda asistencial. Art. 138
Gratificación Anual: Igual al número de días concedidos como trabajador en activo, según la cuota diaria de pensión, se pagará en una sola exhibición el 15 de diciembre de cada año conjuntamente al pago mensual de la pensión. Art. 121 fracc.II	Aguinaldo anual de 30 días de cuantía básica. Art. 142
Periodo de espera para considerar la pensión definitiva, 2 años. Art. 119	Periodo de espera renovable en los casos de existir posibilidades de recuperación. Art. 121
Muerte, los beneficiarios recibirán una pensión del 100% de la pensión por invalidez. Se repartirá en partes	Muerte, los beneficiarios recibirán una pensión: Viuda: 90% de la cuantía de

iguales entre los siguientes beneficiarios: viuda o concubina con derecho. Huérfanos menores a 18 años o 25 si estudian, ascendientes a falta de los anteriores. Art. 132	invalidez. Huérfanos: 20% a cada uno o 30% si son padre y madre, Ascendientes: 20% a cada uno Art. 64 fracc. III
Pensión vitalicia para viudas y ascendientes. Pensión temporal para huérfanos a 18 años o 25 si estudian: vitalicia si son inválidos. Art. 134	Pensión vitalicia para viudas y ascendientes. Pensión temporal para huérfanos a 18 años o 25 si estudian: vitalicia si son inválidos. Art. 84 fracc. VI

Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

ISSSTE	IMSS
Los trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más de 30% a la PMG, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia. Art. 80	El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% de la PMG, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. Art. 158
Cesantía en edad avanzada: 25 años cotizados ante el instituto. Vejez: 25 años de cotización y 65 años de edad. Art Décimo transitorio, inciso C).	Cesantía en edad avanzada: 1250 semanas cotizadas. Vejez: 1250 semanas y 65 años de edad. Art. 162
PMG de 1 salarios mínimo general del DF equivalente \$1,753.70	PMG de \$3,034.20
En caso que el saldo de la cuenta individual no alcanzara para recibir una PMG, el gobierno Federal aportara el monto complementario. Art. 93	En caso de que el saldo de la cuenta individual no alcanzara para recibir una PMG, el gobierno Federal aportara el monto complementario. Art.141 fracc.II

ISSSTE	IMSS
A la muerte del pensionado con PMG por cesantía o vejez, el gobierno federal contratará una pensión para los beneficiarios con derecho. Art. Décimo fracc. V.	A la muerte del pensionado con PMG por cesantía o vejez, el gobierno federal contratará una pensión para los beneficiarios con derecho. Art. 172 A

Para alcanzar los objetivos de la presente tesis, de otorgar por igual bajo el mismo régimen las prestaciones seguridad social a todos los servidores públicos, se requiere una reforma del Estado la cual debe contemplar:

A) Los servidores públicos pertenecientes a empresas paraestatales ya existentes y que cuentan con una filiación diferente a la otorgada por el ISSSTE, tendrán el derecho de decidir si permanecen con su actual filiación o son inscritos ante el ISSSTE, dicho criterio fue utilizado con la aparición de las AFORES (Administradoras de Fondos para el Retiro), donde a los trabajadores que ya contaban con el SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro), tiene el derecho reconocido de pensionarse eligiendo entre uno u otro sistema de pensión de conformidad a sus intereses, pero todos los trabajadores que son afiliados a un sistema de seguridad social a partir de la reforma se les aplica los principios rectores de las Administradoras de Fondos para el Retiro. Lo anterior en pleno reconocimiento al principio rector del Derecho de “La retroactividad de la ley solo será en beneficio y no en perjuicio de a quien se le aplique”, dejando dicha evaluación en la decisión de los trabajadores.

B) Las empresas públicas tendrán la obligación de una vez aprobado el criterio de filiación de: Todos los servidores públicos deben contar con el sistema de seguridad social sin distingo alguno en cuanto a sus actividades, y para ello deberán estar inscritos ante al ISSSTE”, a partir de la fecha de reforma para recibir por igual dichas prestaciones y dar cumplimiento al criterio denominado de Igualdad en el sector público.

C) Toda empresa pública de nueva creación deberá contener en su acta constitutiva la obligación de inscribir a sus trabajadores ante el ISSSTE, para recibir sus prestaciones de seguridad social.

D) La privatización de alguna empresa pública ya existente deberá liquidar a los trabajadores de conformidad a la ley en la que hayan estado afiliados sus trabajadores (IMSS y/o ISSSTE).

ANEXO III

Acta Constitutiva de la empresa pública denominada Educal, con participación estatal mayoritaria, donde consta la integración de su consejo de administración, integrado por las dependencias donde todos sus empleados cuentan con la prestación de seguridad social del ISSSTE, excepto los servidores públicos de la empresa Educal.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El régimen laboral al cual deben pertenecer las empresas públicas debe ser enunciado en su acto de creación, ya sea por ley o decreto, debiendo señalar el apartado del artículo 123 constitucional que les es aplicables, pero la jurisprudencia 1/96 señala que al no pertenecer al ejecutivo todos los organismos descentralizados deben aplicárseles la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado A, se originan muchos conflictos, la mayoría de ellos son de carácter procesal, a razón de ejemplo es cuando producto de un juicio laboral, en el cual se emite laudo condenatorio, el siguiente problema es el poder ejecutar dicho laudo, toda vez que no se pueden embargar bienes propiedad de la Administración Federal, por lo que en estos casos prevalece el derecho público sobre el derecho privado, dando un trato de servidores públicos y no así en las garantías de seguridad social que debe brindar el Estado al trabajador, distinguiéndolo en estos casos al aplicar el derecho privado, al considerarlos parte integrante del apartado A. Por lo que existe una situación ventajosa del Estado frente a sus trabajadores, según los intereses que más convengan al gobierno y diferenciando a este sector en razón del objetivo y misión de la entidad, resultando la aplicación desigual en las prestaciones de seguridad social.

SEGUNDA: A manera de conclusión y con la finalidad de elaborar una muestra clara del perjuicio en los derechos laborales de los servidores públicos por distinguirlos en cuanto al sistema de seguridad social al cual son afiliados para que les garanticen sus derechos básicos, según la entidad de gobierno donde presten sus servicios ya sea en la administración centralizada y/o empresa pública, aún cuando en ambos casos se les observe bajo las mismas leyes sus obligaciones así como para sancionarlos, elaboré un estudio comparativo en cuanto a las prestaciones de uno y otro organismo para crear una radiografía plena de lo sustentado en la presente tesis como perjuicio a los trabajadores que siendo servidores públicos son afiliados indebidamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, teniendo diferencias en sus prestaciones respecto de los inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

TERCERA: A continuación se señalan los criterios que deberán reconocerse para determinar la afiliación al ISSSTE, de los trabajadores de las empresas públicas, por los que se les reconoce como servidores públicos y su vinculación con las actividades del Estado.

CRITERIOS PARA ESTABLECER LA AFILIACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Criterio de correspondencia: con la actividad y participación del Estado en su constitución, fines y misión que determina la filiación al ISSSTE, con lo que se deberá entender que como toda empresa pública participa en el desarrollo del Estado, siempre desde su constitución deberá enunciar la filiación al ISSSTE en correspondencia a sus fines estatales de desarrollo.

Criterio para reconocer los objetivos de las empresas paraestatales: los cuales se sujetarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y deberán contemplar desde su acta constitutiva.

Criterio de concordancia con la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo: ya que toda empresa pública participa en algún área reconocida para el desarrollo del Estado.

Criterio de participación del Estado en la toma de decisiones de la empresa: ya que toda entidad pública mantiene representación del Estado en los órganos que deciden el futuro de las mismas.

Criterio de los órganos de gobierno: como la agrupación de accionistas y/o representantes del gobierno encargados de la toma de decisiones trascendentales de las empresas.

Criterio de las áreas estratégicas y/o prioritarias: si la empresa realiza actividad en alguna de las áreas comprendidas en la constitución para alcanzar el desarrollo o si esta realiza actos de autoridad, entonces debe regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional, lo que atiende a la filiación al ISSSTE de sus trabajadores.

Criterio de control de conformidad con el Poder Ejecutivo y Legislativo: en México el control en la toma de decisiones por parte del Estado se ejerce por el Poder Ejecutivo, principalmente a través de las coordinadoras de sector (Secretarías de Estado), y para fines de orientación global por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así también se gesta el control del Estado por medio del Poder Legislativo, ya que es el quien determina el presupuesto y el examen de las cuentas públicas de las empresas paraestatales limitando o ampliando el campo de acción de las mismas, demostrando con ello la necesidad de representar.

CUARTA: El sustento legal que regula el origen del sistema de seguridad social el cual deben adoptar las empresas públicas para la filiación de los servidores públicos que laboren en ellas se encuentra en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por señalar que dichos organismos descentralizados en su acto de creación (ley o decreto) deben establecer entre otros elementos el régimen laboral de seguridad social bajo el cual se regirán, así como la denominación de la empresa, domicilio legal; el objeto del organismo, las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento; la forma de integrar sus órganos de gobierno y de designar al director general.

QUINTA: Cuando existen empresas públicas cuyo capital social es aportado por el Estado, con independencia de que este sea en su totalidad o solo una parte del mismo, esto permite ubicar a estas empresas como entidades de la administración pública porque los bienes con los que operan son adquiridos con recursos del gobierno, lo que reviste a los empleados de las mismas como servidores públicos con independencia del área en la que opere la empresa.

SEXTA: El Derecho de igualdad debe prevalecer entre los trabajadores denominados servidores públicos, y no deben ser diferenciados en el goce de las prestaciones de seguridad social con respecto de una u otra empresa pública en atención al área en la que desarrollen sus actividades.

SEPTIMA: La propuesta de tesis está basada en el criterio de que todo trabajador al servicio del Estado que preste sus servicios en cualquier empresa pública sin importar si esta opera un área estratégica o prioritaria de exclusiva administración por parte del gobierno, debe contar con la prestación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que garantice la seguridad social de este sector de empleados, ya que obedece al espíritu de su creación en 1959 y a la naturaleza de su existencia, la cual no distingue la operación o área de donde el trabajador preste sus servicios solo reconociendo el criterio de garantizar la seguridad social del trabajador al servicio del Estado.

La naturaleza jurídica en la creación de dicho organismo por parte del legislador, es la de unificar en una sola dependencia la prestación de seguridad social de los trabajadores, denominados servidores públicos y con ello hacer un distinguo de los trabajadores que no prestan sus servicios al Estado.

OCTAVA: El artículo 1 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce a los trabajadores que presten servicios públicos como servidores del Estado, sin hacer distingo alguno con las empresas públicas, para aplicar la ley enunciada, siendo este fundamento legal una razón más por la cual todo empleado de las empresas paraestatales deben ser afiliados a un mismo régimen de seguridad social, es decir al ISSSTE.

“Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a 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 la prestación de servicios públicos.**”

NOVENA: Es obligación del Estado el crear prestaciones de seguridad social igualitarias en la clase trabajadora reconocida como servidores públicos, ya que desde 1960 el espíritu de creación de la Ley del ISSSTE es el de otorgar y reconocer a dicho sector laboral condiciones laborales igualitarias y con lo anterior se logrará que los trabajadores sin importar a que empresa pública presten sus servicios, se identifiquen y se sientan parte del Estado, al obtener las mismas prestaciones de seguridad social que cualquier empleado de gobierno, sin importar la entidad en la que presten sus servicios tendrán un trato igualitario en cuanto a sus prestaciones de seguridad social.

Bibliografía

ACLE, T. Alfredo, Planeación Estratégica, Grijalbo, México, 1990.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 2002.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, Porrúa, México 1990.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen jurídico del servidor público, Porrúa, México, 1998.

BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, Derecho de la seguridad social, Trillas, México, 1991.

BEVERIDGE, William, Bases Para la Seguridad Social, FCE, México, 1987.

BEVERIDGE, William, El Seguro Social y sus Servicios Conexos, Porrúa, México, 1946.

BOLAÑOS LINARES, Rigel, Curso de Derecho, Porrúa, México, 2000.

BOLAÑOS LINARES, Rigel, Derecho Laboral Burocrático, Porrúa, México 2003.

BUEN LOZANO, Néstor de, Trabajadores de banca y crédito, Porrúa, México, 1988.

CABRERO, Enrique, Análisis de la estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano, INAP, México, 1989.

CABRERO, Enrique, Retos y perspectivas de la administración pública en México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1991.

CASSA, Pedro, El Trabajo en la América Precolombina, Heliasta, Argentina, 1978.

CAVAZOS FLORES, Baltasar, Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano, Trillas, México, 2007.

CLIMENT BELTRAN, Juan Bautista, Jurisprudencia laboral comentada, Esfinge, México, 2006.

CROZIER, M., Estado Modesto, Estado Moderno, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Porrúa, México, 1999.

DESPOTÍN, Luís Alberto, Derecho del Trabajo: Constitucionalismo Social, Trillas, España, 1967.

FRÍAS OLVERA, Manuel, La Organización y el Derecho Laboral en el México Prehispánico, Porrúa, México, 1984.

GARCÍA RENDÓN, Manuel, Sociedades mercantiles, Oxford University, México, 2007.

GONZÁLEZ CIANCI, Víctor Manuel, Taller de relaciones laborales, Porrúa, México, 2007.

GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel, Lineamientos del Derecho del trabajo y de la seguridad social, Porrúa, México, 1999.

HERNÁNDEZ, Juan y Carlos Juárez, Derecho Laboral su importancia y aplicación en la empresa, CECSA, México, 2005.

HERRERA PAULSEN, Darío, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, EDDL, Perú, 1987.

KROTOSCHIN, Ernesto, Tratado Práctico del Derecho del Trabajo, Desalma, Argentina, 1987.

MALLET, Alfredo, La Búsqueda de la Seguridad Social, Trillas, Argentina, 1983.

MARTÍNEZ ESCAMILLA, Ramón, México Estado capitalista, empresa paraestatal y dirección económica, CEDEN, México, 1999.

MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, Seguridad Social en México, Porrúa, México, 2007.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús, Régimen de relaciones colectivas de los trabajadores de universidades públicas, UNAM, México, 1984.

PÉREZ CHÁVEZ, José, Taller de prácticas laborales y de seguridad social, Tax Unidos, México, 2008.

PÉREZ MIRANDA, Rafael, Derecho y relaciones de producción, Plaza y Valdés, México, 1988.

RENDÓN VÁZQUEZ, Jorge, Derecho de la Seguridad Social, Tarpuy, Perú, 1992.

ROGOZINSKI, Jacques, Privatización de empresas paraestatales, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

RUÍZ MORENO, Ángel, Nuevo Derecho de la Seguridad Social, Porrúa, México, 2008.

SACHSE, Mathias, Planeación Estratégica en Empresas Públicas, Trillas, México, 2007.

SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo, Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1967.

VALCÁRCEL, Luís, Historia del Perú, Mejía Vaca, Perú, 1982.

Hemerografía:

ARELLANO, David, México, del Estado benefactor omnipresente al Estado estratega, Revista Sonar, Noviembre, no. 1, 1990.

Internet:

<http://www.ropsa.net/ropsa/>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx>

<http://www.eld.edu.mx>

<http://www.inap.org.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.datos.gob.mx/directorio.gob.mx>

<http://www.tuguialegal.com/portaljuridico.htm>

Legislación:

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, SISTA, México, 2011.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ALCO, México, 2011.

Ley del Seguro Social y su reglamento, ALCO, México, 2011.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ALCO, México, 2011.

Ley Federal del Trabajo, SISTA, México, 2011.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, SISTA, México, 2011.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, SISTA, México, 2011.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ISEF, México, 2011.

DICCIONARIOS

OSORIO, Manuel, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, Heliasta, Argentina, 2001.

ORIZABA MONROY, Salvador, Diccionario Jurídico el ABC del Derecho, Sista, México, 2008.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2009.