



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**“RÉGIMEN LABORAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS: SU
DEFINICIÓN MEDIANTE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL”**

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRÍA EN DERECHO

**PRESENTA:
RICARDO OLVERA CONDE**

**TUTOR: MAESTRO GONZALO LEVI OBREGÓN SALINAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

MÉXICO, D.F. ABRIL DE 2014



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.

INDICE

INDICE	1
INTRODUCCIÓN	3
1. Reflexiones sobre interpretación constitucional, el trabajador del estado y los organismos descentralizados	6
1.1. Una metodología para la interpretación de normas constitucionales en México.	6
1.1.1. La norma jurídica y el enunciado jurídico. Sus diferencias	6
1.1.2. La norma constitucional	7
1.1.3. El concepto “interpretación”	8
1.1.4. Teorías sobre la interpretación jurídica	10
1.1.5. Interpretación constitucional	12
1.1.6. Características de la interpretación constitucional en México	15
1.1.7. La interpretación legal y constitucional vista por la SCJN	17
1.1.8. Premisas constitucionales en México	20
1.1.9. Metodología propuesta	21
1.2. El trabajador al servicio del estado regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	22
1.3. El Estado Constitucional Mexicano y su estructura gubernamental	27
1.3.1. Funciones del Estado Constitucional Mexicano	29
1.3.2. Estructura del Estado Constitucional Mexicano (División de Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial)	32
1.3.3. El Poder Ejecutivo y su modelo de organización (Administración Centralizada y Paraestatal)	35
1.3.4. Organismos Descentralizados	40
2. Normas constitucionales aplicables en la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados	45
2.1. Premisas constitucionales primarias (fines constitucionales) a observar en la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados	45
2.2. Premisas constitucionales secundarias (medios constitucionales) a observar en la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados	49
2.3. Artículos 90, 115, 116 y 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	52
2.3.1. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	53

2.3.2. El artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Laboral Burocrático Federal Mexicano	58
2.3.3. El artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	64
2.3.4. Los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	70
3. El regimen laboral constitucional de los organismos descentralizados, definido por la SCJN	81
3.1. Precedentes jurisdiccionales sobre el régimen laboral constitucional de los organismos descentralizados	81
3.2. Voto particular del Ministro José Vicente Aguinaco Alemán al amparo en revisión 83/94	85
3.3. Análisis de los criterios jurisprudenciales sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados	87
3.4. Impacto de las tesis jurisprudenciales estudiadas en el ejercicio de Derechos Laborales de índole colectivo	92
3.5. Aplicación extensiva del contenido de los criterios jurisprudenciales analizados a los regímenes locales (estados y municipios).	97
4. Propuestas de interpretación constitucional para la definición del régimen laboral constitucional de los organismos descentralizados. Reflexiones finales	100
4.1. La realidad de los organismos descentralizados	100
4.2. Identificación del régimen laboral de los organismos descentralizados, a partir de la propuesta de interpretación constitucional de esta investigación	100
4.3. Reflexiones finales sobre el criterio de la SCJN	113
4.4. Una alternativa de interpretación constitucional para la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados municipales	118
CONCLUSIONES	123
FUENTES DE CONSULTA	131
Bibliografía	131
Hemerografía	133
Cibergrafía	133
Tesis jurisprudenciales y aisladas	134
Normatividad internacional	137

INTRODUCCIÓN

La siguiente cita de la doctora argentina Pilar Zambrano constituye una premisa a observar en todo trabajo de interpretación jurídica, y en general, en toda actividad jurídica que pretenda ser útil para una sociedad:

“El derecho no puede regular en forma general si carece de la potencialidad para ser leído en forma sustancialmente igual por el público general al que se propone obligar. Si cada intérprete sólo reproduce sus propios pre-conceptos cada vez que determina el sentido de las normas, entonces el derecho sería una farsa inútil”¹.

En síntesis, lo que la doctora Zambrano sostiene es que el derecho, para ser auténtico, debe ser comprendido y aceptado por los receptores, no solo por los intérpretes o aplicadores. Por ello, cuando los intérpretes jurídicos oficiales hablan del derecho y exponen resoluciones o criterios que no satisfacen esa condición fundamental, generan incongruencias en el sistema jurídico que se perciben en forma negativa por la sociedad, lo que hace que pierdan legitimidad ante la misma.

La interpretación jurídica es subjetiva por propia naturaleza, ya que en el juzgador encargado de realizarla influyen tanto condiciones externas (el entorno social, político y económico que rodea al caso analizado) como internas (sus creencias y opiniones, por mencionar algunas), por lo que es utópico pensar en una “respuesta única” para todos los casos, en los términos que lo sugiere la teoría de Dworkin. Sin embargo, ello no constituye obstáculo para que se pueda trabajar en el diseño de parámetros que guíen, o mejor dicho, limiten la discrecionalidad con que realizan ese trabajo los intérpretes oficiales.

El presente trabajo presenta una alternativa distinta de interpretación constitucional a la emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) para definir el régimen laboral constitucional aplicable a los organismos descentralizados. Desde hace aproximadamente treinta años, el tribunal mencionado optó por validar una interpretación constitucional de los textos iniciales del Apartado B del artículo 123 de la constitución mexicana, cuyo resultado asigna a los organismos descentralizados el régimen laboral contemplado por el artículo 123 constitucional apartado A, que se caracteriza por haber sido creado para regular el trabajo en general, más no para el trabajo en el sector público, el cual por sus propias características (verbigracia, la multiplicidad de roles que en esta relación desempeña el Estado, quien es patrón y a su vez, autoridad en la materia), requiere de instituciones jurídicas específicas que sean acordes a su naturaleza especial.

Este criterio de la SCJN, aunque poco conocido por el ciudadano común, ha desatado polémica y opiniones encontradas entre especialistas, pues significa un rompimiento con la creencia común de que a los organismos públicos descentralizados debe aplicarles el mismo régimen laboral constitucional que rige

¹ ZAMBRANO, Pilar, La inevitable creatividad en la interpretación jurídica. Una aproximación iusfilosófica a la tesis de la discrecionalidad, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 65.

a los demás trabajadores al servicio del orden estatal al que pertenecen, ya sea federal, estatal o municipal.

No es intención de este trabajo calificar las “bondades” de uno u otro de los regímenes laborales contemplados por el artículo 123 constitucional. Su objetivo principal es plantear un análisis sobre el trabajo de interpretación jurídica que hizo la SCJN del régimen laboral de los organismos descentralizados, y a su vez, diseñar una propuesta alternativa de interpretación constitucional que otorgue mayor coherencia al orden legal que la de la SCJN.

Para establecer su sustento, la investigación desarrolla en su primer capítulo tres líneas fundamentales: a) un análisis sobre diversos métodos de interpretación jurídica y constitucional, para con ello construir una metodología adecuada para interpretar las normas constitucionales mexicanas que influyen en la determinación del régimen laboral los organismos descentralizados; b) una reflexión sobre el trabajador público al servicio de entes estatales, desde el punto de vista conceptual y; c) una revisión histórico-jurídica sobre los organismos descentralizados, a fin de ubicar dentro de la estructura gubernamental, el rol que ocupan.

Para este estudio es importante abundar en la reflexión sobre las ideas anteriores, previamente a realizar el análisis del trabajo de interpretación constitucional que hizo la SCJN sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados, y a presentar la propuesta que aquí se contiene, pues a nuestro juicio la falta de claridad conceptual sobre esos tres rubros impidió al tribunal desarrollar un trabajo de interpretación más completo y acorde a la realidad jurídica y social de los organismos descentralizados y las relaciones que sostiene con sus trabajadores.

En el segundo capítulo, se revisarán las disposiciones constitucionales mexicanas que tienen impacto en la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados. Al no haber una referencia expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) que indique sin lugar a dudas, cuál es el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados, es necesario revisar en su conjunto el contenido constitucional e identificar sus propósitos y objetivos generales, para así alinear cualquier tarea de interpretación constitucional a los mismos.

Por razón de técnica, a lo largo de los capítulos segundo, tercero y cuarto de esta investigación, se han resaltado con “negritas”, las partes destacadas de los textos analizados, a fin de acentuar los puntos que para este estudio resultan de mayor relevancia y con ello facilitar al lector la comprensión de las ideas que se pretenden transmitir.

En el tercer capítulo, se plantea una revisión al trabajo de interpretación constitucional hecho por la SCJN, para resolver los asuntos jurídicos sobre el tema que le fueron planteados entre los años 1993 a 1996, y de los cuales surgieron diversas tesis jurisprudenciales y aisladas que identificaron como régimen laboral

constitucional aplicable a los organismos descentralizados federales, el contemplado en el apartado A del artículo 123 constitucional (criterio que todo el Poder Judicial Federal hizo extensivo, por analogía, a los organismos similares estatales y municipales). Dicha revisión clarifica los conceptos e ideas a los que recurrió la SCJN para emitir su decisión, y analiza algunos efectos negativos que en el ejercicio gubernamental cotidiano ha causado dicha determinación.

El cuarto capítulo se plantea una propuesta de interpretación constitucional alternativa a la hecha por la SCJN, que a diferencia de ésta, reconoce la intención que tuvo el legislador constituyente al dar origen al Apartado B del artículo 123 constitucional en 1960 y con ello, sus resultados brindan mayor coherencia en la práctica al funcionamiento del sistema laboral burocrático mexicano. Además, a modo de excurso, contiene un ejercicio elaborado con los mismos criterios que la SCJN empleó cuando emitió las tesis que se analizan en el capítulo tercero (que pugnan por adoptar el método de interpretación literal para desentrañar el significado de los textos constitucionales), ejercicio que demuestra que a los organismos descentralizados municipales les es aplicable un régimen laboral constitucional distinto al del artículo 123 constitucional Apartado A, incluso empleando la misma metodología de interpretación jurídica aplicada por la SCJN para definir el relativo a sus homólogos federales.

Para finalizar, en sus conclusiones la investigación postula veintitrés ideas resultantes del análisis que se realiza a lo largo de todo su contenido. Las mismas tienen como propósito demostrar que la propuesta que postula tiene coherencia interna, pues cada idea se encuentra vinculada a la siguiente como eslabones en una cadena “argumentativa”, permitiéndole exponer su resultado en forma congruente y convincente; y a su vez, su resultado tiene como efecto nulificar los problemas que en la práctica genera la interpretación realizada por la SCJN.

En resumen, esta investigación pretende llamar la atención sobre la efectividad del trabajo de interpretación constitucional que hizo la SCJN para asignar a los organismos descentralizados el régimen constitucional del apartado A del artículo 123 constitucional, a fin de enriquecer el debate sobre el tema y, de ser posible, propiciar que las autoridades en la materia reflexionen sobre la conveniencia para el Estado Mexicano de modificar su criterio.

1. Reflexiones sobre interpretación constitucional, el trabajador del estado y los organismos descentralizados

1.1. Una metodología para la interpretación de normas constitucionales en México

1.1.1. Norma jurídica y enunciado jurídico. Sus diferencias

En el campo de la filosofía del derecho, existen múltiples definiciones sobre lo que es la norma jurídica, así como diversas teorías para su entendimiento. Sin embargo, más allá de las diferencias que presenta cada una, la mayoría coincide en reconocer a la norma jurídica como una regla de conducta reconocida y aplicable en un sistema jurídico. Para estos efectos, se identifica a un sistema jurídico como:

...la forma en que el derecho se organiza, estructura y regula sus procedimientos de modificación de conformidad con las reglas y los principios previstos en sus disposiciones y que determinan su funcionamiento...²

En lo cotidiano, suelen emplearse indistintamente los términos “norma jurídica” y “enunciado jurídico” para referirse a las disposiciones legales, como si se tratase de sinónimos. Sin embargo, un adecuado análisis sobre las normas jurídicas debe partir de distinguir claramente entre éstas y los enunciados jurídicos que las contienen, pues mientras que las normas son las reglas de conducta establecidas para una comunidad, los enunciados jurídicos son solamente el medio por el cual se difunden esas normas. Por ello, es vital conocer el sentido integral que tiene una norma jurídica y no permitir que un ejercicio de interpretación del enunciado con que se exterioriza trastoque su intención.

Si bien es cierto que las normas son los elementos primarios del derecho, éstas no son evidentes, dado que se expresan a través de oraciones que deben ser interpretadas³.

Jorge Ulises Carmona Tinoco, apoyado en las ideas de Eduardo García Máynez, identifica la diferencia existente entre normas jurídicas y enunciados jurídicos, afirmando que éstos son solo la forma de expresión de aquéllas, por lo cual es necesario recurrir a la interpretación jurídica para identificar con claridad la norma, particularmente cuando el enunciado jurídico es ambiguo.

La Constitución, las leyes, los reglamentos, los contratos, los testamentos e incluso las señales de tránsito, no son otra cosa que formas de expresión jurídicas; es decir, el vehículo a través del cual son manifestadas las normas jurídicas. La

². HUERTA Ochoa, Carla, Conflictos Normativos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2da. Ed. 2007, p.13.

³ *Ibidem*, p.17.

interpretación permite extraer del texto legal la norma jurídica que tiene incorporada⁴.

En conclusión, esta investigación considerará a la norma jurídica como un ideal de conducta que recurre a los enunciados jurídicos como vehículo para hacerse comprensible ante sus sujetos de aplicación, adoptando a la interpretación jurídica como el mecanismo de solución para los casos en que el lenguaje que compone el enunciado jurídico no resulte comprensible en forma indubitable.

1.1.2. La norma constitucional

Ahora bien, esta investigación se concentra en la interpretación de un tipo de norma jurídica en particular: la norma constitucional, que constituye un tipo especial de norma que junto con otras similares integran un documento llamado “Constitución”, o sea, el compendio normativo que se presenta esencialmente como norma jurídica, norma fundamental, o ley fundamental de organización del Estado y de la vida jurídica de un país⁵, y al que por ende, se le puede considerar como norma originaria y fundante de una sociedad.

En el caso mexicano, el sistema jurídico se sustenta en esa ideología constitucional, que parte de la idea de que la actividad jurídica debe ser un acto racional sustentado en principios más o menos universales con pretensiones de moldear y disciplinar la realidad social, y cuya aplicabilidad se garantiza a través de plasmarlos en una Constitución⁶.

Más adelante, se determinaran las bases de funcionamiento del Estado Mexicano como estado constitucional. Ello es importante, considerando que todo trabajo de interpretación de normas constitucionales, además de ser efectivo en identificar la norma contenida en los enunciados jurídicos, debe advertir que esa norma forma parte del ordenamiento que contiene los principios que constituyen el ideario básico de la sociedad regulada por esa constitución, y que esos principios deben ser observados en todo momento a fin de crear un marco constitucional congruente que brinde certidumbre al accionar jurídico de esa sociedad.

Por ello, esta investigación pone en duda la eficacia del método de interpretación de normas jurídicas basado en el significado literal de las palabras que componen los enunciados jurídicos, pues es insuficiente para identificar el sentido integral del cuerpo normativo al que pertenece la norma que se interpreta (debilidad que adquiere mayor relevancia si se trata de enunciados jurídicos que contienen normas constitucionales), propiciando que el resultado del trabajo interpretativo genere incongruencias y distorsiones en el sistema jurídico al que pertenece dicha norma, como lo corroborará esta investigación más adelante.

⁴ CARMONA Tinoco, Jorge Ulises, *La Interpretación Judicial Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 22.

⁵ AFONSO da Silva, José, *Aplicabilidad de las Normas Constitucionales* (trad. González Martín Nuria), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 149, 2003, p. 15.

⁶ *Ídem*.

La insuficiencia del método de interpretación literal o gramatical queda en evidencia ante la existencia de otros métodos de interpretación jurídica, como lo son el exegético, el teleológico y el histórico, que demuestran que la norma jurídica no solo es lo que establece en su redacción el enunciado jurídico, sino que su interpretación requiere la revisión de elementos adicionales a considerar para lograr su entendimiento, como la intención del legislador que la emitió, el contexto de la situación a regular, las condiciones sociales que prevalecían al momento en que se estableció y las actuales.

Ello ocurre porque la norma constitucional, a pesar de contener principios más o menos inmutables, no puede calificarse de intemporal o eterna. Recuérdese que se trata de una norma creada por un Poder Constituyente, cuya intención fue plasmar un ideal de conducta que modelase la interacción social en una determinada época histórica.

En su artículo “Reflexiones sobre la imprevisión constitucional. Interpretación e Integración”⁷, Néstor Pedro Sagües se refiere a los problemas de intemporalidad e imprevisión propios de las normas constitucionales (y en general de todas las normas), reconociendo que la dinámica social cambia comúnmente con mayor rapidez que la legislación, así como la imposibilidad de que Constituyente regule todos los aspectos que son de índole constitucional en forma expresa e indubitable.

Como medida de solución, Sagües propone un modelo de interpretación dinámica constitucional que adapte las ideas del constituyente originario a los cambios sociales (algo parecido al método jurisprudencial del *common law*), en el que se recurra al derecho internacional en casos necesarios. Más allá de los pros y contras de su método, la idea central a destacar en su reflexión estriba en el reconocimiento que hace de la insuficiencia que tienen tanto los enunciados jurídicos como el método de interpretación literal de normas para resolver todos los eventos sociales posibles que deban tener un tratamiento constitucional.

1.1.3. El concepto “interpretación”

Interpretar es una acción que realizamos cotidianamente a fin de mejorar nuestro entendimiento sobre las acciones, hechos y formas de expresión (como lo son los enunciados jurídicos) con que tenemos contacto en nuestra vida cotidiana.

De acuerdo con Ricardo Guastini, empleamos indistintamente el vocablo “interpretación” tanto para referirnos a esa actividad a través de la cual atribuimos significado a algo (acción de interpretar), como para referirnos también su resultado o producto⁸. En esta lógica, si se parte de la idea de considerar al

⁷ SAGÜES, Néstor Pedro, Reflexiones sobre la imprevisión constitucional. Interpretación e Integración, Obra Colectiva “Interpretación Jurídica: Modelos Históricos y Realidades”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 601, 2011, pp. 97-110.

⁸ GUASTINI, Ricardo, Estudios sobre la interpretación jurídica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 1.

análisis sobre el significado de los textos, como un género dentro del campo de la interpretación⁹, puede ubicarse como una de sus especies a la interpretación jurídica y como subespecie a la interpretación constitucional.

En su Diccionario de Teoría Jurídica, Brian H. Bix coincide con Guastini al referirse a la “interpretación” como la caracterización o explicación de un texto cuyo significado no es evidente. En el mismo texto, también hace referencia a lo complejo que resulta llevar a cabo la interpretación de textos jurídicos, y por ende, al hecho de que existan diversas alternativas sobre cuál es la mejor forma de llevarla a cabo.

Ya que la interpretación y la aplicación de los textos jurídicos (códigos, disposiciones constitucionales, contratos, testamentos, fideicomisos, decisiones judiciales previas, etcétera) resultan fundamentales para la práctica jurídica, no es de sorprender que la filosofía del derecho frecuentemente se haya adentrado en las cuestiones relativas a cuál es el enfoque adecuado para la interpretación jurídica¹⁰.

Por su parte, Jorge Ulises Carmona Tinoco define a la interpretación jurídica como la actividad por la cual se determina el sentido de las expresiones del derecho.¹¹ Esta investigación postula que ese sentido puede ser determinado mediante el conocimiento del alcance o intención que se propuso el creador de la norma al darle origen.

Todas las definiciones anteriores coinciden en reconocer que norma jurídica y enunciado jurídico no son lo mismo, y concuerdan en concebir a la interpretación jurídica como la actividad orientada a clarificar esos enunciados jurídicos para identificar la norma que contienen. En esa línea, para establecer su metodología de interpretación constitucional y poder identificar el régimen laboral que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde a los organismos descentralizados federales, esta investigación recurre tanto a las nociones teóricas de Ricardo Guastini como a algunos criterios de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).

Guastini plantea las dos siguientes posibilidades para concebir el término “interpretación”.

En estricto sentido, “interpretación”, se emplea para referirse a la atribución de significado a una formulación normativa en presencia de dudas o controversias en torno a su campo de aplicación¹²....En un sentido amplio, “interpretación”, se emplea para referirse a cualquier atribución de significado a una formulación normativa, independientemente de dudas o controversias. Según este modo de utilizar el término en examen, cualquier texto, en cualquier situación, requiere interpretación¹³.

⁹ Otros géneros serían la interpretación de acciones, de hechos históricos, de expresiones artísticas, etcétera.

¹⁰ BIX, Brian H, Diccionario de Teoría Jurídica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 139.

¹¹ CARMONA Tinoco, Jorge Luis, Op. Cit, p. 21.

¹² GUASTINI, Ricardo, Op. Cit. pp. 3-4.

¹³ *Ibidem*, p. 5.

Se recurre invariablemente a la interpretación de un enunciado jurídico para solucionar los casos en que se dude sobre su contenido o, en palabras de Bix, cuando su significado no es evidente (interpretación en sentido estricto). Sin embargo, Guastini, advierte una posibilidad adicional: considerar que ningún enunciado jurídico contiene en sí mismo un significado único e indubitable, ya que se componen de conceptos con significado previo e independiente (unidos dentro del enunciado jurídico para hacer tangible una norma nueva), y además, forman parte de sistemas normativos integrales, complejos y coherentes hacia su interior. Como puede verse, esta noción de Guastini, aunque expresada de otra forma, coincide en su conclusión con las ideas de Carla Huerta y Jorge Ulises Carmona de reconocer la diferencia existente entre normas jurídicas y enunciados jurídicos.

En consecuencia, los enunciados jurídicos, como la mayoría de las construcciones del intelecto humano, requieren del desentrañamiento y clarificación de su significado y alcance, aún cuando no exista controversia aparente sobre ello (interpretación en sentido amplio), pues se trata de formas de comunicación que recurren a un lenguaje para exteriorizar una norma, y por lo mismo, son susceptibles de no ser expresadas idóneamente.

Ese propósito clarificador de textos que tiene cualquier trabajo de interpretación, le ha permitido a Guastini asimilar la labor interpretativa a la de traducción, pues ambas consiste en la producción de nuevos enunciados que hagan entendible en un lenguaje distinto el contexto del enunciado original:

En derecho, la interpretación es típicamente reformulación de los textos normativos de las fuentes. Como la traducción consiste en la producción de un enunciado en una determinada lengua, que el traductor asume como sinónimo de un enunciado diverso, pero en otra lengua; así, en la interpretación jurídica, el intérprete produce un enunciado, que pertenece a su lenguaje, que él asume como sinónimo de otro enunciado diverso, perteneciente al lenguaje de las fuentes¹⁴.

1.1.4. Teorías sobre la interpretación jurídica

Guastini identifica tres teorías (o familias de teorías) de interpretación jurídica:

A) Teoría cognitiva (o “formalística”) de la interpretación, por la cual se concibe al acto interpretativo como un ejercicio de verificación del significado objetivo de los textos. Implica reconocer en las palabras un significado intrínseco, derivado de su relación con la realidad. En apariencia no admite discrecionalidad judicial pues los jueces deben limitarse a descubrir el significado de la ley (no a crearlo)¹⁵. Esta teoría es la que se identifica en los sistemas jurídicos de tradición romano-germánica, en los que la ley precede invariablemente al acto de aplicación.

B) Teoría escéptica de la interpretación, por la cual se estima que la interpretación es un acto de decisión o valoración, no de conocimiento. En ella las palabras no

¹⁴ *Ibidem*, p. 6.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 13-14.

tienen un significado per sé, sino que hay que identificar el que le fue asignado por el emisor o por el interpretador. La norma no precede a la interpretación, sino que es su resultado¹⁶. Esta teoría es la que se identifica en los sistemas jurídicos del *common law*, basados en precedentes y en los cuales tiene un rol protagónico el juez interpretador, quien está facultado para crear norma para casos concretos de aplicación.

C) Teoría intermedia, que reconoce en la interpretación la posibilidad de ser en ocasiones un acto de conocimiento (teoría cognoscitiva) en la resolución de casos “fáciles” que no requiere complejos ejercicios interpretativos, y en otras un acto de discrecionalidad (teoría escéptica), para la resolución de casos “difíciles” que si requieren un trabajo exhaustivo para su interpretación. En opinión de Guastini, la distinción entre casos fáciles y difíciles tiene matices objetivos y no está sujeta a discrecionalidad, sin embargo, afirma que las autoridades jurisdiccionales suelen llevar su facultad de interpretación a este terreno, para decidir qué casos son difíciles y cuáles no¹⁷.

En el sistema jurídico mexicano, basado formalmente en la tradición romano-germánica, encontramos a menudo que la complejidad social supera el alcance de los textos legales y obliga a los jueces a recurrir frecuentemente a elementos de la teoría escéptica; por lo que aunque formalmente se le catalogue como un sistema romano-germánico, en realidad los jueces aplican tanto la teoría cognitiva como la escéptica, por lo que podría decirse que se encuentra más bien en la lógica de la “teoría intermedia” descrita por Guastini. De hecho, la problemática que aborda esta investigación se origina por la facultad tan amplia que tiene la SCJN para interpretar las normas constitucionales, misma que le permite en algunos casos desviarse del propósito original del Constituyente que las creó.

En cuanto a los tipos de interpretación, Guastini aporta la siguiente clasificación:

- A) Interpretación auténtica, entendida en sentido amplio como la realizada por el autor del documento, y en sentido estricto, la ejecutada por el legislador mediante otra ley sucesiva (llamada ley interpretativa o ley de interpretación auténtica).
- B) Interpretación oficial, la realizada por un órgano estatal en ejercicio de sus funciones.
- C) Interpretación judicial o jurisprudencial, realizada por el órgano jurisdiccional. Es obligatoria, referida a casos concretos que exigen la interpretación de las fuentes y la calificación del supuesto de hecho, el cual presupone la verificación de los hechos de la causa.

¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 16-18.

D) Interpretación doctrinal, a cargo de estudiosos del derecho. No es obligatoria, sino exclusivamente científica y abstracta, con pretensiones de ser referente para la obligatoria.¹⁸

En México, aunque en el ámbito académico podemos reconocer el valor que aportan a la ciencia jurídica los cuatro tipos de interpretación, los dos de aplicación formal son el “oficial” y el de tipo judicial o jurisprudencial, a cargo concretamente de los tribunales federales.

1.1.5. Interpretación constitucional

Para Guastini, la interpretación constitucional debe sujetarse a los lineamientos de interpretación jurídica en lo general, y observar en lo específico las peculiaridades de cada sistema, comúnmente referidas a los agentes interpretadores (esto es, los entes gubernamentales legitimados por el sistema jurídico para interpretar una constitución), las técnicas interpretativas (la obligatoriedad o conveniencia de recurrir a una o varias de esas técnicas en cada caso) y a los problemas de interpretación constitucional (que puedan ser diferentes a los problemas de interpretación de normas comunes)¹⁹.

Esta investigación concuerda con esta idea, pues también parte de la noción de que es el propio sistema jurídico el que, a su interior, designa las reglas y métodos para su interpretación, rechazando la idea de métodos para interpretar que puedan ser impuestos desde fuera del sistema jurídico.

Guastini señala que los agentes interpretativos pueden ser varios y pueden identificarse a partir de las siguientes variables:

a) Según la función política de la constitución.

1) Como limitadora del poder público, modalidad en la que una interpretación autorizada solo puede venir de los entes gubernamentales, ya que la norma está dirigida a ellos, no siendo interpretable por los jueces comunes. En México, este tipo de interpretación se presenta en la actuación de las autoridades administrativas, en aquéllos casos en que se realizan gestiones ciudadanas ante éstas²⁰.

2) Como modeladora de las relaciones sociales, modalidad en la que una interpretación auténtica está a cargo de los jueces comunes en la solución de controversias. Favorece una continua interpretación del texto constitucional, pues de ella emanan reglas y principios idóneos para disciplinar las relaciones sociales, los cuales deben actualizarse en forma dinámica conforme se transforman las sociedades.²¹

¹⁸ *Ibidem*, pp. 19-21.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 77-78.

²⁰ *Ibidem*, pp. 78-79.

²¹ *Ibidem*, pp. 78-79.

b) De acuerdo al régimen jurídico de la Constitución.

Si es un régimen flexible sin control jurisdiccional sobre la legitimidad constitucional de la ley, el único órgano legitimado para interpretarla es el propio legislador que la origina.

Si se trata de un régimen constitucional rígido, en el caso de control jurisdiccional difuso cualquier órgano jurisdiccional puede interpretarla, no así en el caso de control constitucional asignado a un intérprete específico, como lo son algunos tribunales constitucionales en Europa²². México vive una reciente modificación en su sistema jurídico, por el cual se asignó una modalidad de control difuso constitucional a los jueces comunes, en la que el juzgador se remite a la Constitución o a la interpretación de la misma, con el único efecto de verificar que la normatividad secundaria sea acorde a la primaria, bajo pena de no aplicarla y en su lugar, atender lo ordenado por la constitución.

c) De acuerdo al contenido normativo de una constitución.

Los dos contenidos temáticos constitucionales más comunes están relacionados con el reconocimiento de derechos ciudadanos o bien, con la distribución del poder político entre órganos estatales.

En el primer caso, la problemática usualmente se relaciona con la legitimidad de una ley secundaria que posiblemente conculque un derecho constitucional ciudadano.

En el segundo de los casos, nos referimos a controversias legales entre órganos estatales sobre sus facultades, atribuciones y competencia, las cuales en algunos países son resueltas por órganos jurisdiccionales de control constitucional. La Constitución Federal Mexicana contempla ambos contenidos, así como medios de protección para ambos casos: el juicio de amparo en el primer caso, y la Acción de Constitucionalidad y la Controversia Constitucional contempladas en el artículo 105 de su constitución, en el segundo caso.

En el caso mexicano, los agentes interpretativos con legitimación amplia para interpretar la Constitución son los órganos jurisdiccionales facultados por ella misma para esa tarea, que son los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, conforme el párrafo décimo del actual artículo 94 de la Constitución Mexicana (y excepcionalmente el Tribunal Federal Electoral, conforme al artículo 99 párrafo octavo de la misma, así como los jueces comunes mediante el ejercicio del control difuso constitucional antes explicado); y en segundo lugar, el Poder Constituyente, como creador de la norma.

²² *Ibidem*, p.80.

En cuanto a las técnicas interpretativas, en resumen Guastini identifica las siguientes:

- a) Intencionalidad. Guastini no lo refiere así, sin embargo, al postular que en las constituciones otorgadas debe analizarse la intención del legislador emisor, a diferencia de las constituciones pactadas, en las cuales debe analizarse la intención de las partes “contratantes” (soberano y asamblea representativa), se identifica el criterio de interpretarlas a partir de reconocer el propósito que perseguía el emisor de la norma al crearla²³. Esto es estrictamente, el método de interpretación teleológica.
- b) Interpretación liberal, la cual se caracteriza por emplear como principio interpretativo en caso de duda en los textos constitucionales, la aplicación de criterios que originen como resultado la limitación al poder estatal y la ampliación a los derechos ciudadanos.
- c) Rechazo a la interpretación literal. Bajo esta tesis, los enunciados con que se formulan los textos constitucionales son por esencia, ideas abstractas e indeterminadas que postulan principios (no reglas). Los principios no pueden ser interpretados a la letra, pues ello les priva de contenido prescriptivo, limitándolos a ser meramente enunciados descriptivos.
- d) Interpretación evolutiva. Esta doctrina pugna por orientar la interpretación constitucional de manera tal que regule las relaciones sociales dentro del contexto de actualidad, aún cuando ello difiera del significado histórico original. La tesis ha sido defendida por un lado, bajo el argumento de que la constitución regula relaciones políticas que son cambiantes en el tiempo, y por el otro, argumentándose que dado su carácter de *contrato social*, debe evolucionar de la misma forma en que lo hace la sociedad.

En el caso mexicano, dadas las características de su proceso constituyente y de las reglas de interpretación plasmadas en la propia Constitución, en teoría prevalece: a) una modalidad de aplicación de la Teoría Intermedia de Interpretación Constitucional (que emplea elementos tanto de la teoría formalista como de la escéptica); b) un tipo de interpretación judicial o jurisprudencial; y c) la identificación, como principales agentes interpretativos, de los Tribunales del Poder Judicial De la Federación, y excepcionalmente, del Tribunal Federal Electoral, los jueces comunes y el Poder Constituyente.

No obstante, el rasgo débil de la metodología de interpretación constitucional mexicana es que no existe claridad sobre cuáles métodos utilizar y en qué casos. En ese sentido, la amplia discrecionalidad con que cuentan los tribunales

²³ *Ibidem*, p.84.

mexicanos les permite aplicar el método que elijan a su arbitrio en cada caso, sin justificar las razones de su elección²⁴.

En síntesis, podemos caracterizar la interpretación constitucional mexicana, en cuanto a sus aspectos formales, de la siguiente manera:

- a) Conceptualización del vocablo “interpretación” en un sentido amplio.
- b) Aplicación predominante de la Teoría Intermedia Constitucional²⁵.
- c) Interpretación judicial o jurisdiccional.
- d) Tribunales del Poder Judicial de la Federación como principales agentes interpretadores.
- e) Uso indistinto de técnicas interpretativas.

En cuanto a las técnicas interpretativas, no es sino hasta hace pocos años que en forma oficial (es decir, más allá de la teoría o doctrina) a través de tesis jurisprudenciales, la SCJN se ha referido al empleo de técnicas interpretativas. Ello debería coadyuvar en la reducción del marco de discrecionalidad en que suele desenvolverse el intérprete constitucional oficial, que a menudo emplea la o las técnicas de su elección para resolver un asunto, sin estar sujeto al uso prioritario o predominante de una sobre otra, y sin explicar su elección.

1.1.6. Características de la interpretación constitucional en México

Las dos posibilidades expuestas por Guastini sobre el alcance del concepto “interpretación” plantean la primer interrogante sobre la metodología de interpretación constitucional en México: ¿los textos constitucionales mexicanos se deben interpretar sólo cuando su contenido es en apariencia obscuro, o en cambio, todo texto constitucional debe ser interpretado a fin de verificar si su sentido literal es acorde con el propósito de su creación o con la realidad social?²⁶

Para resolver esta interrogante para el sistema jurídico mexicano, es indispensable remitirse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) e identificar en ella los lineamientos para su propia interpretación, ya que no existe ordenamiento superior que sirva como guía

²⁴ El artículo 14 constitucional párrafo cuarto, establece como método para la resolución de controversias jurisdiccionales, la emisión de una sentencia dictada conforme a “la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho”. Sin embargo, la propia disposición constitucional se presta a interpretación, en cuanto a que no define en forma indubitable si la aplicación literal predomina por sobre la interpretación jurídica de la ley, o si el juzgador tiene libertad para elegir uno u otro método a su arbitrio.

²⁵ No queda claro si la interpretación constitucional mexicana se ubica dentro de la teoría intermedia accidentalmente o si los órganos jurisdiccionales interpretadores aplican deliberadamente este método con la intención de darle ese perfil. Sin embargo, en la mayor parte de las resoluciones en las que la SCJN se ha pronunciado sobre el alcance de la Constitución no se explica cuál es el criterio para optar ya sea por una aplicación a la letra de sus textos o por una interpretación de los mismos, quedando enteramente a la discreción de dicho órgano jurisdiccional la elección de una u otra técnica en cada caso, lo que constituye un obstáculo para la consecución de seguridad jurídica en las relaciones sociales.

²⁶ Aunque esta investigación sostiene la postura teórica de diferenciar la norma jurídica del enunciado jurídico, es necesario demostrar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se opone a la aplicación de la misma, a fin de sostener la validez del método propuesto.

para ello. Sin embargo, el texto constitucional no contiene método para distinguir los casos de aplicación a la letra de sus disposiciones de aquéllos casos en que deban interpretarse, por lo que es necesario remitirnos a las disposiciones constitucionales que coadyuvan en el diseño de una metodología apropiada para ello.

A *priori*, el solo hecho de que la CPEUM carezca de un método o reglas para distinguir los casos de aplicación literal de sus disposiciones, de aquéllos que requieren la interpretación de las mismas, apoya la postura que sostiene que toda disposición normativa debe interpretarse aun cuando no exista aparente duda en su contenido; ya que queda en evidencia la insuficiencia del significado literal de los textos constitucionales incluso para la resolución de algunas cuestiones básicas, como el saber cuándo interpretar o no un enunciado constitucional.

Por tanto, para construir una metodología que resuelva la laguna normativa antes citada, revisaremos el párrafo cuarto artículo 14 de la Constitución Federal, por ser el único que contempla reglas expresas sobre aplicación e interpretación de disposiciones normativas²⁷:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de personal alguna....

...En los juicios del orden civil, **la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.**

El último párrafo de este artículo establece como regla de solución para controversias jurisdiccionales de orden civil, la emisión de una sentencia definitiva conforme a la letra o interpretación jurídica de la ley, y en caso de que no exista norma específica aplicable, conforme a los principios generales del derecho.

Esto es, la regla constitucional analizada coloca al mismo nivel tanto al significado literal de la ley como a la interpretación que de la misma hagan las autoridades facultadas para ello, no prevaleciendo una de las modalidades mencionadas por encima de la otra. Por tanto, para la Constitución es igualmente válido recurrir a la aplicación literal o a su interpretación para la resolución de controversias.

Este criterio resta validez a la aplicación en el sistema jurídico mexicano de la primera acepción del concepto interpretación postulada por Guastini (la de sentido estricto), pues el mecanismo constitucional mexicano para el dictado de sentencias en controversias judiciales no condiciona la aplicación de interpretación de la ley a la existencia de “casos difíciles” o a su ambigüedad, ni antepone la aplicación literal de aquélla por sobre su interpretación.

²⁷ Si bien los artículos 94, 99 y 107 fracción IX contemplan algunas ideas relacionadas con la interpretación constitucional, no se refieren a cómo realizarla, sino que los dos primeros están relacionados con los entes encargados de interpretarla y el funcionamiento de la jurisprudencia, y el último refiere a medios de impugnación en caso de sentencias que contemplan interpretación directa de un precepto constitucional, por lo que no son útiles para los fines que interesan a esta investigación.

Por el contrario, el propio texto constitucional hace preferente la aplicación para el sistema jurídico mexicano de la noción del concepto “interpretación” de sentido amplio propuesta por Guastini, es decir, el método que sostiene que toda disposición (en este caso, constitucional) debe ser interpretada y no limitar la interpretación solo a casos en que en la disposición sea en apariencia ambigua.

Por tanto, es evidente que la distinción teórica entre norma jurídica y enunciado jurídico en que se basa esta investigación, es de total aplicación al Sistema Jurídico-Constitucional mexicano.

1.1.7. La interpretación legal y constitucional vista por la SCJN

La SCJN se ha pronunciado sobre aspectos relacionados con su labor de interpretación constitucional, a través de la tesis jurisprudencial 1a./J. 63/2010 aprobada por la Primera Sala en sesión de siete de julio de 2010 y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII de Agosto de 2010, página 329, de rubro INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN.

En la tesis mencionada, la SCJN reconoce dos fórmulas para la interpretación constitucional: a) Recurrir a la revisión de la intención del legislador durante la emisión de la norma o, b) Identificar el sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, empleando los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico, dejando abierta la posibilidad excepcional de recurrir a aspectos de tipo político, social y económico, si las circunstancias lo justifican²⁸.

Por otra parte, la tesis jurisprudencial P./J. 87/2005²⁹ de rubro INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES, establece la necesidad de interpretar en forma integral un cuerpo normativo, a fin de que el resultado del trabajo interpretativo le brinde coherencia interna y externa.

Asimismo, pugna por la elección de una alternativa interpretativa jurídicamente viable que no desvirtúe el sentido original del texto interpretado, y la necesidad de contrastar esa interpretación propuesta con el sentido sistémico del orden jurídico a aplicar, para con ello poder hacer efectivas las premisas y valores que sostiene la CPEUM. En ese mismo criterio, la SCJN fija limitaciones al método de interpretación semántica, buscando desalentar su empleo irreflexivo para evitar interpretaciones que tergiversen el sentido del texto original revisado; falla en la

²⁸ Respecto a la segunda fórmula, la multiplicidad de conceptos y métodos referidos por la Corte como opciones a considerar en tareas de interpretación constitucional no clarifica, sino por el contrario, le arroga a sí misma un marco de referencia ambiguo que le permite elegir a su arbitrio, sin necesidad de *motivar*, el empleo del método o técnica de interpretación de su elección en cada caso.

²⁹ Aprobada en sesión de cinco de julio de 2005 del Pleno de la misma Corte y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo XXII del mes Julio de 2005, en la página 789.

cual incurrió precisamente dicho tribunal al definir el régimen laboral de los organismos descentralizados mediante interpretación constitucional.

En otro criterio jurisprudencial, de número P.J.1 61/2000 y rubro INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN³⁰, la SCJN propone recurrir al empleo del método de interpretación histórica tradicional e histórica progresiva de la Constitución Federal, en aquellos casos en que los métodos de interpretación literal, causal, sistemático y teleológico no son suficientes para resolver una controversia.

En síntesis, los tres criterios de la SCJN prueban una verdad indiscutible: la interpretación legal-constitucional es un trabajo tan complejo y trascendente, que solo puede recurrirse al método de interpretación literal o gramático como un auxiliar en la tarea interpretativa, no como el método predominante de solución, pues ese método comúnmente descontextualiza la norma jurídica al no atender al entorno legislativo, social e histórico que le dio origen.

Una idea adicional extraída de los criterios citados radica en que la SCJN atribuye un alto grado de importancia a la existencia de principios constitucionales como guías para el entendimiento integral y funcionamiento coherente del Sistema Jurídico Mexicano. Esta investigación coincide con la idea de observar primero esas premisas constitucionales en todo trabajo de interpretación jurídica, a fin de garantizar la efectividad del mismo.

La importancia de recurrir a los principios constitucionales como fórmula para la interpretación constitucional es destacada por Carlos Alberto Burgoa Toledo de la siguiente manera:

Empero, antes que el poder de la economía alcance las decisiones que lleven incluso a modificar los principios constitucionales de un país, es importante entenderlos, conocerlos e identificarlos para saber si en verdad las decisiones públicas son tomadas desde un punto de vista jurídico (argumentación de principios) o si son tomadas desde un punto de vista político (argumentos de política).³¹

Burgoa da cuenta de una realidad presente en todo sistema legal social: la presencia de factores ajenos al espíritu de la norma (en su mayoría políticos) puede influir en la interpretación constitucional de modo que ésta no logre dar coherencia al sistema normativo, en su afán de privilegiar otro tipo de consideraciones pragmáticas.

³⁰ Aprobado en sesión de veintinueve de mayo de 2000 del Pleno de la Corte, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el tomo XI del mes de junio de 2000, en la página 13,

³¹ BURGOA Toledo, Carlos Alberto, Principios Tributarios. Entre la legalidad y el conocimiento. México, Dofiscal Editores S.A. de C.V., 2012, P. VIII-IX.

Para inhibir esta posibilidad en un margen razonable, esta investigación pretende transparentar los principios vigentes contemplados en la CPEUM, clasificándolos en “premisas constitucionales primarias” y “premisas constitucionales secundarias”, a fin de contribuir a la claridad y certeza en la labor de interpretación jurídica oficial.

Siendo el propósito principal de la labor de interpretación constitucional hacer funcional el orden jurídico mexicano cuando el enunciado jurídico-constitucional no refleja con claridad la norma que debe aplicarse al caso que origina la controversia, esta investigación recurre prioritariamente a la aplicación de principios positivizados (esto es, contenidos en la norma jurídica) expresamente en la CPEUM para resolver la problemática sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados, recurriendo excepcionalmente a principios no positivizados en dicha Constitución (aquellos contemplados en normas ajenas al sistema jurídico mexicano) solo con la pretensión de confirmar sus conclusiones, no de darles origen.

Este criterio coincide con la postura de Robert Alexy, quien en el desarrollo de su teoría argumentística recurre al trabajo de Ronald Dworkin para hacer notar la diferencia entre el carácter no estrictamente obligatorio que suele tener la observancia de principios no escritos, a diferencia de las *reglas* (en este caso plasmadas en forma de artículos en la Constitución Mexicana), las cuales deben ser inevitablemente observadas.

El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas. El campo de las posibilidades jurídicas está determinado a través de principios y reglas que juegan en sentido contrario.

En cambio, las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esa medida, pueden siempre ser sólo o cumplidas o incumplidas. Si una regla es válida, entonces es obligatorio hacer precisamente lo que ordena, ni más ni menos. Las reglas contienen por ello determinaciones en el campo de lo posible fáctica y jurídicamente. Lo importante por ello no es si la manera de actuar a que se refiere la regla puede o no ser realizada en distintos grados. Hay por tanto distintos grados de cumplimiento. Si se exige la mayor medida posible de cumplimiento en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas, se trata de un principio. Si sólo se exige una determinada medida de cumplimiento, se trata de una regla.³²

³²ALEXY, Robert, Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica (Traducción de Manuel Atienza), Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 5 (1988), pp. 143-144. <http://www.cervantesvirtual.com/obra/sistema-juridico-principios-juridicos-y-razn-prctica-0/>, 18 de abril de 2013, 23:38 horas.

1.1.8. Premisas constitucionales en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un instrumento normativo con identidad axiológica, pues su contenido engloba premisas filosóficas orientadoras del accionar gubernamental e institucional en el país.

El propósito de una Constitución es construir un orden sistémico congruente y funcional, y no solo enunciar lineamientos normativos o de operación estatal inconexos y carentes de identidad común. En esa tesitura, el texto constitucional mexicano no puede analizarse, interpretarse ni entenderse exclusivamente a la literalidad de las palabras que contiene, sino que primeramente deben identificarse los principios que postula, para poder construir con ellos una guía que delimite la conducción del accionar estatal.

La teoría constitucional mexicana tradicionalmente divide la CPEUM en dos partes:

- 1) La parte “dogmática”, contemplada en el Título Primero, Capítulo Primero de la Constitución Federal, de nombre “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, que abarca de los artículos 1º al 29, y en la cual establece derechos y garantías básicas a favor de los habitantes de nuestro país, individuales y colectivas, referidas a una vida libre y en condiciones de dignidad y bienestar social.
- 2) La parte “orgánica”, contemplada en los artículos 30 al 135 constitucionales, la cual contempla el esquema organizacional del Estado mexicano, o sea, la institución política y jurídica que tendrá a su cargo la ejecución de los programas y actividades necesarias para hacer realizables los derechos garantizados por la parte dogmática.

Lo anterior implica el reconocimiento del rol preponderante que tiene la parte dogmática de la Constitución Federal (a cuyos lineamientos denominaremos “premisas constitucionales primarias”) sobre la parte orgánica (a cuyos lineamientos denominaremos “premisas constitucionales secundarias”).

Bajo esta lógica, se puede afirmar que todas las premisas constitucionales secundarias, es decir, la parte orgánica de la CPEUM, están subordinadas a la parte dogmática (esto es, están a su servicio) y que por ende, en caso de conflicto, interpretación o duda respecto del alcance y aplicación de las disposiciones que integran la parte orgánica de la Constitución, deberá elegirse aquella opción interpretativa que haga coherentes y funcionales las “premisas constitucionales primarias” contempladas en la parte dogmática de dicha Constitución.

Por tanto, lo que propone esta investigación como método para lograr una comprensión de lo que es la CPEUM como orden sistémico (lo que facilitará la interpretación de sus disposiciones) es la aplicación de una “teoría de los fines y de los medios constitucionales”, mediante la cual se conciba a esa Constitución

como un sistema construido en dos partes, siendo la primera la dogmática o de los “fines constitucionales”, la cual establecerá los objetivos-marco que debe perseguir toda acción gubernamental; y la segunda parte, que es la parte orgánica o de los “medios constitucionales”, en la cual se plasman las instituciones, funciones y atribuciones estatales que deberán hacer realizables los fines constitucionales.

Al respecto, uno de los problemas identificados mediante la lectura de la CPEUM es la falta de metodología por parte del Constituyente al momento de establecer reformas en la Constitución, pues constantemente plasma disposiciones operativas en la parte dogmática de la Constitución y, en sentido inverso, disposiciones axiológicas en la parte orgánica, lo que en ocasiones hace confusa o contradictoria su lectura.

Sin embargo, no existiendo controversia sobre la división teórica en parte dogmática y constitucional reconocida por el universo jurídico mexicano, incluyendo la SCJN³³, atenderemos a ese criterio en la construcción de una teoría.

1.1.9. Metodología propuesta

Por todo lo anterior, nuestra metodología sobre la interpretación constitucional mexicana se sustenta en los siguientes criterios:

FINES EN LA INTERPRETACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> a) Consecución de los objetivos plasmados en las “premisas constitucionales primarias”. b) Dar coherencia al orden sistémico constitucional.
TÉCNICA INTERPRETATIVA (Criterios fundamentales):	<ul style="list-style-type: none"> 1) Recurrir a intención del legislador o, 2) Descubrimiento del sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras.
MÉTODOS PRINCIPALES PARA LA INTERPRETACIÓN:	<ul style="list-style-type: none"> a) Sistemático. b) Causal. c) Teleológico. d) Lógico.

³³En la tesis jurisprudencial P.J.73/2000 de la Novena Época, emitida por el Pleno de la SCJN y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000; Pág. 48, de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA, la Corte, para sentar su criterio, parte de la premisa básica de reconocer la división de la Constitución Federal aquí propuesta al señalar "...La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad....".

MÉTODOS AUXILIARES (complementarios) PARA LA INTERPRETACIÓN:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Histórico. 2) Gramatical. 3) Analógico. 4) Revisión a aspectos políticos, sociales y económicos.
LINEAMIENTOS A OBSERVAR:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Favorecer interpretación integral y sistémica de la disposición analizada en relación con todo el conjunto normativo que la contempla. 2) De ser necesario recurrir a normatividad adicional para apoyar la tarea de interpretación de una norma, verificar que sea de la misma jerarquía o superior (nunca inferior). 3) Remisión a premisas constitucionales interpretadas por la jurisprudencia en normatividad de la misma jerarquía o superior. 4) En caso de interpretación histórica, recurrir a interpretación tradicional (mantenimiento del principio normativa) o progresivo (ajustar la intención del legislador a la actualidad, sin realizar cambio sustancial).

1.2. El trabajador al servicio del estado regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los lineamientos básicos sobre el trabajo en México en sus artículos 5, 115, 116, 123 y 127.

Por una parte, los artículos 5, 123 y 127 de dicha Constitución contienen principios laborales básicos a seguir tanto para el sector privado como para el sector público federal; mientras que por otro lado, los artículos 115 y 116 refieren a la existencia de regímenes laborales adicionales a los emanados del artículo 123, específicamente creados para regular las relaciones laborales de los trabajadores de los municipios y de los estados, respectivamente.

Ahora bien, surge una pregunta clave: ¿Por qué es necesario interpretar los textos constitucionales contemplados en los artículos 115, 116 y 123 constitucional, para identificar el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados?. Simplemente porque la Constitución Federal no hace una referencia clara en esos artículos sobre estos organismos, lo que hace indispensable recurrir a su interpretación para dar solución a este cuestionamiento. En otras palabras, si no es clara la norma jurídica constitucional que establece el régimen laboral de los

organismos descentralizados, es necesario interpretar los enunciados jurídicos constitucionales sobre el tema, para identificar dicho régimen.

Esta investigación revisa en los capítulos segundo y tercero si es factible aplicar el contenido del apartado B del artículo 123 constitucional a las relaciones laborales de todos los entes públicos en los tres niveles de gobierno, a partir de las premisas constitucionales contempladas por otras disposiciones de la misma. Sin embargo, para apoyar sus conclusiones, es necesario sentar en primer término las bases teóricas e históricas sobre lo que es el empleado público, sobre la estructura gubernamental mexicana y el papel que en particular desempeñan los organismos descentralizados al servicio del Estado.

En esencia, suelen considerarse como “empleados públicos” a todos aquellos individuos que prestan servicios laborales a dependencias o entidades de gobierno, ya sea a nivel federal, estatal o municipal. Evidencia de ello son las palabras expuestas por Adolfo López Mateos en la Exposición de Motivos de 7 de diciembre de 1959, que originó la reforma constitucional de 1960 que creó el artículo 123 constitucional, en las que señala como idea fundamental lo siguiente:

...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 aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública...

En forma muy simple, la idea anterior identifica a plenitud la diferencia entre trabajadores en general de aquéllos que laboran para el Estado: los empleados públicos laboran para instituciones de interés general, como colaboradores en el ejercicio de la función pública. Y lo más importante para esa investigación: clarifica desde un principio la intención y el universo que se pretende regular con la reforma constitucional propuesta.

No obstante lo anterior, en México no se ha procurado establecer una definición literal en la CPEUM o en alguna otra normatividad que reconozca esta diferencia y que sea útil para determinar el conjunto de trabajadores que deben ser considerados como gubernamentales. En forma indistinta, la CPEUM utiliza como nomenclatura los términos “servidores públicos” (artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134 constitucionales), “trabajadores al servicio del estado” (artículo 107 constitucional fracción V inciso d), “trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión” (artículo 123 constitucional), “funcionario público” (artículos 3, 8, 108, 115, 124, 128 constitucional entre otros), y “empleado público” (artículo 8 constitucional), para referirse al mismo universo de personas, sin explicar si existen diferencias entre alguno de esos conceptos.

Tampoco la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, aporta un concepto claro sobre el

empleado público, pues de sus artículos 3, 4, 5, 6 y 7 solo se desprende como elemento característico del trabajador al servicio del estado, el “contar con nombramiento expedido, o figurar en las listas de raya de trabajadores temporales”.

Vista la insuficiencia del marco constitucional y legal federal para sustentar con una definición eficaz y válida del concepto “empleado público” y sus sinónimos, esta investigación se ha propuesto resolver si el Constituyente en 1960, al dar origen al apartado B del artículo 123 Constitucional, empleó el término “trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal” en el renglón inicial de dicho apartado con el propósito de referirse a un sector parcial del aparato estatal (que es como lo ha interpretado la SCJN); o si su intención era abarcar a todo trabajador al servicio del gobierno mexicano en el ramo federal, habiendo empleado esa frase en un alarde retórico.

Para establecer el alcance teórico del concepto “empleado público” y las demás formas similares que emplean los textos legislativos en otros países para referirse al mismo grupo de personas, es útil revisar el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo número 151 “Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública”, de 27 de junio de 1978 y que entró en vigor el 25 de febrero de 1981; el cual aporta una conceptualización internacionalmente aceptada de lo que es el “trabajador de la administración pública”, y sobre el alcance en la aplicación de las normas laborales a los trabajadores al servicio de las diversas estructuras de gobierno existentes en cada país.

Aún cuando su observancia no es obligatoria por no haber sido ratificado por nuestro país, *a contrario sensu*, tampoco existe prohibición alguna para remitirse a su contenido, en forma supletoria, para elaborar una definición acorde con el Derecho Internacional³⁴ del término “trabajador al servicio del estado” o “trabajador al servicio de los Poderes de la Unión”, máxime si se considera que el artículo 14 constitucional posibilita recurrir a los principios generales del derecho cuando es insuficiente el sentido literal de la ley o la interpretación jurídica de la misma.

De igual manera, también dicha norma será de utilidad para delimitar el universo de aplicación de normas laborales para el empleo público en cada Estado. Esta investigación sostiene que la problemática jurídica que se revisa tiene como una de sus causas la falta de clarificación de los conceptos anteriores, la cual es necesaria para verificar si todos se refieren a un idéntico conjunto de personas (operando como sinónimos), o solo definen a grupos similares que comparten algunas características en común.

³⁴ Esta investigación reconoce como parte de los “principios generales del derecho” a las normas internacionales, puesto que su alcance y aplicación multinacional permite identificar en ellas un carácter general.

Al respecto, con frecuencia se argumenta la existencia de imposibilidades técnicas para aplicar normas jurídicas de sistemas externos al de nuestro país. Sin embargo, si la norma existente es insuficiente, las normas jurídicas o extrajurídicas de otros países que son coherentes en su esencia con el Sistema Jurídico Mexicano, son referentes aceptables para resolver una laguna como la que se presenta en nuestro caso, pues necesariamente son acordes a los principios generales del derecho. Gerardo Ribeiro Toral, acentúa la importancia de los principios generales de derecho que provienen de sistemas externos al derecho o a las reglas sociales, pues en su opinión...

...esos son los “verdaderos” principios generales del derecho dado que ellos suplen a la norma, es decir, suplen el discurso disciplinador del derecho por el discurso disciplinador de la comunidad. Es decir, toda argumentación o sentencia sustentada en un principio general del derecho extra sistemático no será desde el principio de legalidad, pero si desde el principio de justicia acordado por la comunidad en la que ese argumento o sentencia repercutirá³⁵...

En este caso, esta investigación recurre a una norma internacional de aceptación generalizada que permite dar salida a la problemática en términos de justicia más que aceptables para la comunidad mexicana, por lo que el posible problema técnico de inaplicabilidad queda superado. Dicha norma puede encuadrarse dentro del concepto del *soft-law*, que reconoce como fuente del derecho a instrumentos cuasi-legales, así como a instrumentos que no tengan fuerza vinculatoria o que ésta resulte más “débil” que la legislación tradicional³⁶.

A continuación se transcriben parte de las Declaraciones iniciales y de los artículos 1 y 2 del convenio citado. Dado que se trata de un instrumento no obligatorio en México, solo rescatamos sus aportaciones para delimitar el alcance de aplicación del concepto “*empleo público*”.

...Observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados Miembros y **las diferentes prácticas aplicadas por dichos Estados** (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; **a las de las empresas propiedad del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos o semiautónomos**, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de empleo);

³⁵ RIBEIRO Toral Gerardo, “*Verdad y Argumentación Jurídica*”, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2009. P. 106.

³⁶ La SCJN ha recurrido anteriormente al empleo del *Soft-law* como fuente de interpretación de disposiciones normativas. Muestra de ello lo es la Tesis aislada P. XXXVI/2009, emitida por el Pleno de la SCJN en la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, correspondiente al mes de julio de 2009, p. 91, de rubro. RENTA. LOS COMENTARIOS AL MODELO DE CONVENIO FISCAL SOBRE LA RENTA Y SOBRE EL PATRIMONIO, EMITIDOS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, SON UNA FUENTE DE INTERPRETACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LOS TRATADOS BILATERALES QUE SE CELEBREN CON BASE EN AQUÉL, EN MATERIA DEL IMPUESTO RELATIVO.

Teniendo en cuenta **los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado**, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio;...

...Parte I. Campo de Aplicación y Definiciones

Artículo 1

1. **El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública**, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, **la expresión empleado público designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio de conformidad con su artículo 1.**

Del convenio destaca que hace extensiva la calidad de empleado público a todo trabajador al servicio de la administración pública (recuérdese que en sus declaraciones iniciales reconoce la existencia de diversos regímenes de organización de la administración pública a nivel mundial, entre ellos, a la “empresa pública” como una de las múltiples posibilidades), solo dejando a cada Estado margen para resolver lo relativo al régimen laboral de fuerzas armadas, policía, altos funcionarios y personal de alta confidencialidad.

Por ello, el principio rector que deriva de dicho convenio es el de “igualdad entre empleados al servicio de un ente público”, bajo la premisa de que todos comparten como característica principal el prestar servicios para el mismo ente jurídico, que es un Estado. Obvio es que esa homogenización implicaría la aplicación de los mismos esquemas administrativos y laborales a todos aquéllos en esa condición.

1.3. El Estado Constitucional Mexicano y su estructura gubernamental

Para determinar el contexto del trabajo de interpretación constitucional que propone esta investigación, se parte de la premisa de considerar al Estado mexicano como Estado Constitucional, ya que las características de su estructura política y normativa son acordes con las que asigna la teoría jurídica a este tipo de organización estatal, al tratarse de un Estado cuyo ordenamiento jurídico máximo es una Constitución compiladora de premisas axiológicas y organizacionales de la sociedad.

En este tipo de Estado, la legislación secundaria y reglamentaria de la Constitución se alinea a las premisas mencionadas, al igual que el accionar de todas las instituciones reconocidas por dicha constitución, tanto gubernamentales como civiles.

En opinión de Peter Habberle, el Estado Constitucional es resultado de un proceso cultural de reconocimiento y adopción de principios filosóficos fundamentales de organización social que han permeado en las sociedades libres (no solo en occidente), los cuales son³⁷:

- a) Sostenimiento de la dignidad humana como premisa.
- b) Soberanía popular.
- c) Reconocimiento de una Constitución como contrato social.
- d) Principio de división de poderes.
- e) Principios del Estado de Derecho.
- f) Principios del Estado Social.
- g) Principios del Estado de cultura o Estado civilizado (*Kulturstaat*)
- h) Garantía de los Derechos Fundamentales
- i) Independencia de la jurisdicción.
- j) Democracia.
- k) Pluralismo.

Estos son los principios esenciales que, en su opinión, conforman el perfil ideológico propio de todo Estado Constitucional, quedando su aplicación, interpretación y observancia a cargo de las instituciones de hecho y de derecho creadas por cada nación conforme a su propia idiosincrasia³⁸, sea que hayan sido diseñadas originalmente por esa nación o bien, que sean resultado de la adaptación de las implementadas en otras naciones con similitudes jurídicas y culturales.

Haberle sostiene que la adopción de esos principios por un amplio número de naciones es resultado de un fenómeno cultural internacional por el que las comunidades, a partir del desarrollo histórico-social de la humanidad, favorecen la

³⁷ HABERLE, Peter, El Estado Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica no. 47), 2001, pp. 1-2.

³⁸ *Ídem*.

creación de sistemas sociales que reconozcan y respeten derechos humanos y civiles.

Los hechos y consecuencias sociales experimentados durante la Revolución Francesa, la Época Ilustrada, los movimientos independentistas americanos, los movimientos obreros en Europa y América en los Siglos XIX y XX, las guerras mundiales del Siglo XX y la caída del comunismo en 1989, entre otros destacados, han influido en la concepción social mundial de modo que hoy día las sociedades libres (en rechazo a los sistemas totalitaristas y represivos) enaltecen públicamente la aplicación universal de los principios ya citados, con la aspiración de lograr que su observancia trascienda épocas y se constituyan en tópicos permanentes a observar en la doctrina social y jurídica³⁹.

Bajo esta lógica, las constituciones son ordenamientos jurídicos emanados de las experiencias sociales de cada estado (o de las ocurridas en otras naciones que fueron adoptadas por las demás), las cuales se institucionalizan mediante consensos (mayoritarios, no necesariamente absolutos) entre los diversos grupos sociales al interior de cada nación, por lo que se inscriben dentro de la tradición doctrinaria del contrato social en la idea clásica de Hobbes, Rousseau y Locke. Ese contrato social se legitima jurídicamente por emanar del Poder Constituyente y su resultado en la praxis constituye un mecanismo que equilibra los factores reales de poder al interior de las sociedades⁴⁰.

Por tanto, las constituciones no son únicamente ordenamientos jurídicos diseñados, estudiados e interpretados esencialmente por juristas (como lo postula la teoría jurídica clásica), sino que también constituyen una guía de conducción social para aquéllos no especializados en el derecho, pues no son exclusivamente “mecanismos normativos”, sino que son expresión de un estadio de desarrollo cultural, medio para la representación cultural del pueblo ante sí mismo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.⁴¹

Lo anterior plantea un abandono de la visión tradicionalista que considera al Estado como origen de las instituciones sociales (incluso del Derecho), y en su lugar, reposiciona el rol de la comunidad y las constituciones en el contexto social, catalogando a la primera de las mencionadas como la fuerza originaria creadora de la maquinaria estatal, lo cual materializa a través de las segundas, a las que emplea como instrumentos de legitimación de sus decisiones.

El Estado no es, como gusta postularlo la tradición monárquica-conservadora, lo dado de manera primaria (natural), el objeto al que se refiere la Constitución, al que ésta configura en mayor o menor medida. En el Estado constitucional democrático, los ciudadanos y los seres humanos, su dignidad humana, constituyen la “premisa antropológico-cultural; ellos se “dan” la Constitución a sí mismos.⁴²

³⁹ *Ibidem*, pp. 3-5.

⁴⁰ LASALLE Ferdinand ¿Qué es una constitución?, México, Colofón S.A., 1998. P. 19.

⁴¹ *Ibidem*, p.5.

⁴² *Ibidem*, pp. 13-14.

De acuerdo con la doctrina ya clásica de R. Smend y A. Arndt, en el Estado constitucional habrá tanto Estado como se encuentre constituido en la Constitución, lo que, en todo caso, es válido en el marco de una teoría constitucional democrática. Esto no significa un viraje contra el Estado constituido, el cual resulta indispensable precisamente en la protección de los derechos fundamentales y los privados, sino que significa simplemente que se toma en serio a la “Constitución” y que no se reconocen supervivencias feudales o monarquistas, ya sea en la dogmática o en la realidad. Si todo el poder del Estado proviene de los ciudadanos que se “encuentran” en la comunidad ciudadana, no queda entonces ningún espacio para un poder estatal extra o preconstitucional. La Constitución debe concebirse como “previa” al Estado, a pesar de la importancia que éste pueda tener o conservar.⁴³

En resumen, la teoría del Estado Constitucional pugna por un desarrollo social acorde al marco de los objetivos constitucionales previamente establecidos en ésta, objetivos que deben tener correspondencia mínima con el marco axiológico a que esta investigación ha venido refiriendo. Esto es, la constitución es además de un marco organizativo social, un compendio de valores sociales que rigen el accionar de sus autoridades y de sus ciudadanos.

Por tanto, los órganos estatales en su cometido deben tener como prioridad favorecer el cumplimiento de los objetivos constitucionales, particularmente ante la duda o ambigüedad que pudiese surgir del propio texto constitucional y su interpretación, la cual debe realizarse de manera tal que se respeten tales premisas en todo momento.

En el caso de nuestro país, la sola implementación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento máximo nacional bastaría para identificarlo como Estado Constitucional; no obstante ello, refuerzan esta noción características tales como la institucionalización dentro del mismo texto constitucional de derechos a favor de la vida y la dignidad de las personas (contemplados por los artículos 1, 6, 14, 16, entre otros), de derechos colectivos a favor de grupos sociales *vulnerables* (indígenas, campesinos y obreros regulados por los artículos 2, 27 y 123), del principio de división de poderes como modalidad de gobierno (contemplado en los artículos 41 y 49 constitucionales), del reconocimiento de la soberanía como facultad del pueblo o sociedad (artículo 39), de un sistema de organización estatal de tipo republicano, democrático y federalizado (contemplado en el artículo 40), entre otros más.

1.3.1. Funciones del Estado Constitucional Mexicano

Hans Kelsen, en su “Teoría pura del derecho”, presenta en forma concreta el perfil moderno-tradicional sobre la función estatal de la siguiente forma:

⁴³ *Ibidem*, pp. 19-20.

Las funciones atribuidas al Estado se dividen, según la teoría tradicional del Estado, en tres categorías: legislación, administración (incluyendo al gobierno) y jurisdicción. Las tres son, como se mostró, funciones jurídicas, sea que se trate de funciones jurídicas en sentido estricto, de producción y de aplicación del derecho, o bien de funciones jurídicas en sentido amplio, que abarca la función de cumplimiento del derecho.⁴⁴

En “El Estado II”, Woodrow Wilson, profesor de Jurisprudencia de la Universidad de Princeton y Presidente de los Estados Unidos de América entre 1913 y 1921, esquematiza las funciones inherentes al gobierno, como encargado del orden y desarrollo estatal de la siguiente forma:

Contribuirá a aclarar la idea, una clasificación de las funciones del gobierno en dos grupos: 1) las funciones fundamentales; 2) las subordinadas. Bajo el epígrafe de fundamentales colocaré aquella categoría ordinaria de funciones gubernamentales, que atienden a la protección de la vida, de la libertad y de la propiedad, así como las funciones que son necesarias para la organización cívica de la sociedad –funciones que no son facultativas en los gobiernos ni a los ojos del *laissez faire* más estricto- en cuanto constituyen los lazos mismos de la sociedad. **Bajo el epígrafe de subordinadas colocaré aquellas otras funciones (como la educación, correos y telégrafos, cuidado de los montes), las cuales tiene el Gobierno no como medio de gobierno, sino para el progreso de los intereses generales de la sociedad –funciones que son facultativas-, habiéndose hecho necesarias, no en vista de la existencia misma del gobierno, sino por razones de conveniencia o utilidad, y las cuales ayudan a la organización social, sin constituirla...** Naturalmente esta clasificación está fundada principalmente sobre distinciones objetivas y prácticas, y no puede reclamar un alcance filosófico...Las concepciones de la naturaleza y deberes del Estado se han producido y cambiado, según las condiciones históricas y merced a las circunstancias históricas; parte del cambio que ha experimentado la idea del Estado ha sido un cambio en el método y extensión del ejercicio de sus funciones de gobierno; pero el cambio de concepción no ha afectado a las funciones en sí mismas.⁴⁵

Como antecedente a las nociones actuales de teoría constitucional sobre fines del Estado, ya desde inicios del Siglo XIX Wilson clasificó las funciones estatales en dos categorías, 1) las “fundamentales”, de naturaleza proteccionista a lo que hoy conocemos como derechos básicos de primer grado tales como la vida, libertad o propiedad, y 2) las “subordinadas”, destinadas a la organización y desenvolvimiento de la sociedad, no al gobierno. Son las segundas de las mencionadas las que importan a esta investigación, por ser las que están a cargo de las empresas públicas y los organismos descentralizados.

Por su parte, Marcos Kaplan, como parte del análisis que desarrolla en su obra “Estado y Sociedad”, profundiza en el tema y establece un catálogo de funciones estatales a simple vista inconexas, pero cuya ejecución genera una serie de

⁴⁴ KELSEN, Hans, Teoría pura del derecho, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 298.

⁴⁵ WILSON, Woodrow, El estado II, Madrid, Librería General de Victoriano Suarez (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1904, pp. 341, 432 y 434.

interrelaciones sociales que da pie a un estatus de estabilidad dentro de las organizaciones estatales en pro del desarrollo social.

Las principales funciones del Estado se refieren a: institucionalización, legitimidad y consenso, legalidad; coacción social; educación y propaganda; organización colectiva y política económica, relaciones internacionales.⁴⁶

Kaplan conceptualiza a las “instituciones” como modelos de distribución y ejercicio de status, funciones y roles entre los que se llevan a cabo las relaciones humanas en la sociedad; se refiere a “la legitimidad” como el proceso de identificación de un orden sociopolítico calificable como ideal por gobierno y población (la segunda representada la mayoría de las veces por instituciones civiles); y al “consenso” como acuerdo general de la sociedad sobre una forma de Estado; concluyendo que la acción interrelacionada de los tres elementos genera un modelo de “legalidad” o de “derecho”, destinado a mantener dentro de los límites tolerables la divergencia social ocasionada por las desigualdades existentes entre los grupos sociales dominantes y los dominados.⁴⁷

También destaca el papel de la “coacción social” del que se vale el Estado como instrumento para mantener el control político, el monopolio de la violencia institucionalizada y su supremacía sobre el grupo sometido, así como para atenuar conflictos de intereses e imponer formas de compromiso social con un propósito integrador y unificador nacional.⁴⁸

Respecto de la “educación y propaganda”, remite su utilidad a su función de socialización e internación de valores que fundamenten y posibiliten la reproducción del sistema estatal a través de la incorporación al mismo de las nuevas generaciones y la cohesión de los grupos adultos, creando una especie de “especialización cultural” a toda la sociedad, para que cada estrato social ocupe y desempeñe los roles productivos que le son propios (grupos de élite, profesionistas, obreros, trabajadores de campo).⁴⁹

En cuanto a las funciones referentes a la organización colectiva y política económica, las encamina a orientar, estructurar y hacer funcionar la economía del Estado; a regular la disposición y flujo de recursos y distribución de bienes; al reconocimiento, evaluación y jerarquización de las necesidades colectivas de los diversos grupos sociales; a la regulación y gestión de servicios públicos y/o de interés general; a la promoción del desarrollo en sus etapas iniciales y a la organización y coordinación de la comunidad y de sus principales aspectos y sectores participantes (intervencionismo estatal en el rumbo económico).⁵⁰

⁴⁶ KAPLAN, Marcos, Estado y sociedad, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p.206.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 207-211.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 211-212.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 212-214.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 214-215.

Por último, “las relaciones internacionales” tienen por objetivo la supervivencia estatal ante Estados vecinos a través del establecimiento de vínculos y alianzas con el propósito de mantener el *status* existente y, como propósito subsecuente, el poder ampliar su influencia mundial replicando su modelo estatal en otros estados vecinos a través de una interacción social hegemónica sobre estados más débiles.⁵¹

De lo anterior se concluye que Kaplan identifica tres fases en la consolidación estatal a partir de sus funciones: una primera en la que se conforma el modelo estatal, una segunda en la que se pretende fortalecer dicho modelo al interior de la sociedad y una tercera por la cual el Estado procura lograr el respeto de otras sociedades a su modelo estatal y, de ser posible, lograr que el mismo sea imitado.

Es de interés para esta investigación identificar la transición entre la primera y segunda de las fases mencionadas, puesto que su hipótesis principal sostiene que la definición del régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados a través de un criterio jurisprudencial de la SCJN que interpretó el contenido de los artículos 90 y 123 constitucionales, no logra *legitimidad* al interior del sistema jurídico mexicano y, contrario a fortalecerlo, lo debilita, pues su conclusión no es reconocida operativamente por las reglas del sistema laboral dentro del cual pretende ser ubicado, ni por las del sistema de control administrativo propias de los servidores públicos.

En un sentido “habermasiano”⁵², la conclusión de la SCJN no satisface los presupuestos necesarios para lograr validez como norma jurídica, al no poder ser racionalizada en forma operativa y coherente por el sistema legal mexicano; esto es, no puede ser procesada por dicho sistema, pues hace ineficaces algunos postulados del mismo, como se verá más adelante.

1.3.2. Estructura del Estado Constitucional Mexicano (División de Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial)

En su artículo 49, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como principio normativo de operación del Estado Mexicano, su división en tres poderes, en este caso Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En la obra “División de Poderes y Régimen Presidencial en México”, Miguel Carbonell y Pedro Salazar explican que ese principio de División de Poderes “ha estado presente desde el surgimiento del Estado constitucional y, en cierto sentido, marca su nacimiento”.⁵³

La justificación teórica del principio de división de poderes puede encontrarse en la necesidad de contar con un esquema gubernamental que imponga límites a quienes detentan el poder, creando un equilibrio entre las tres acciones fundamentales que realiza el Estado para el cumplimiento de sus funciones, que

⁵¹ *Ibidem*, pp. 218-219.

⁵² HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez*, España, Editorial Trotta, 2010.

⁵³ CARBONEL, Miguel, SALAZAR, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 3.

son la de crear leyes para regular la convivencia social, la de llevar a cabo la administración estatal y la de garantizar el cumplimiento de la normatividad previamente elaborada.

En palabras de Carbonell y Salazar:

De hecho, siguiendo las tesis de Montesquieu, los poderes quedarían mecánicamente limitados: el Poder Legislativo, que sería el poder supremo, sería incapaz de emitir leyes tiránicas porque el Poder Ejecutivo tendría poder de veto sobre la ley. Además, como hemos advertido al delinear la importancia de los poderes intermedios para la estructura del gobierno monárquico, los tres poderes institucionales representarían a los diferentes sectores sociales: el monarca encabezaría el Ejecutivo, los nobles y el pueblo integrarían las dos cámaras del parlamento y los jueces sería “la boca que pronuncia la ley: seres inanimados que no pueden regular ni su fuerza ni su severidad”. De esta forma, Montesquieu, en el siglo XVIII, trazó las coordenadas de un diseño estratégico para evitar la concentración del poder político y garantizar la vigencia de lo que actualmente llamamos derechos fundamentales.⁵⁴

Es posible distinguir la existencia de dos principios característicos en un Estado Constitucional que sustenta el principio de División de Poderes; 1) el principio de legalidad, que pugna por una distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y jurisdiccional a la legislativa (“todo acto jurisdiccional y administrativo o ejecutivo debe fundarse en norma previa general y abstracta y adecuarse a la misma”) y 2) el principio de imparcialidad, que consigna la separación e independencia del órgano jurisdiccional a los órganos legislativo y ejecutivo (“el Poder Judicial capacitado e independiente es la institución idónea para defender el derecho”). La observancia de estos principios garantiza tanto la supremacía de la ley como su cumplimiento efectivo.⁵⁵

En resumen, la División de Poderes promueve la separación e independencia del ejercicio de gobierno desde dos aspectos: A) una división formal, a partir de la prohibición de que integrantes de un poder formen parte de otro, y B) una división material, que restrinja o limite el ejercicio de cada una de las funciones primarias del estado a un órgano de gobierno en específico.

No obstante, la propia dinámica social genera una interdependencia tal entre los poderes por la cual, aún cuando su competencia este concretamente delimitada, no actúan en una forma aislada al grado de ignorar por completo la actividad de los demás poderes.

...En realidad, desde el punto de vista de las funciones que llevan a cabo los diferentes órganos, tenemos que el principio de la división de poderes tiende a ser flexible, permitiendo que dichos órganos de poder colaboren y, en algunos casos, realicen funciones de manera coordinada. Después de todo, el objetivo principal de dividir el poder para limitarlo no puede implicar una separación radical que termine

⁵⁴ *Ibidem*, p.11.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 13-14.

por inmovilizarlo. Desde esta perspectiva se puede afirmar que los principios de legalidad y de imparcialidad no deben estar reñidos con el principio de la eficacia gubernamental que resulta necesaria para los Estados Constitucionales...⁵⁶

En la práctica, la aplicación del principio de División de Poderes en México queda plasmada en el artículo 49 constitucional, el cual funciona de la siguiente manera:

A) El Legislativo se integra por el Congreso de la Unión, dividió en Cámaras de Senadores y Diputados (artículo 50 constitucional), B) el Ejecutivo se deposita en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 89 constitucional) y C) el Poder Judicial recae en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales de circuito y en juzgados de distrito (artículo 94 constitucional).⁵⁷

Sin embargo, evidentemente no basta con la mera enunciación de los fundamentos de tipo filosófico-teórico que sustenta el principio de División de Poderes para que en la práctica se materialice tal objetivo. Es necesario comprender que *la efectiva división de poderes y la existencia de contrapesos es el resultado de un conjunto de normas constitucionales y legales y no únicamente de la disposición en la que se consagra dicho principio de manera genérica.*⁵⁸

En ese sentido, la evolución del Estado Mexicano se caracterizó durante el Siglo XX, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, por una supremacía del Poder Ejecutivo sobre los otros dos Poderes, palpable a partir de la existencia de facultades de tipo legislativo y jurisdiccional consignadas constitucionalmente a favor de dicho Poder en menoscabo de los otros, por lo menos parcialmente; así como de cierto nivel de injerencia o intervención del Ejecutivo en la conformación, funcionamiento e integración de los otros poderes.

No obstante, en los últimos treinta años la evolución social mexicana muestra evidencias de que la hegemonía del Poder Ejecutivo cede terreno hacia un mayor equilibrio funcional entre los tres poderes.

Por ejemplo, en la actualidad el Poder Judicial mexicano tiene facultades de resolución sobre conflictos en cuanto a invasión de esferas entre el Legislativo y el Ejecutivo, lo que, por lo menos en ese rubro, le arroga un tipo de superioridad jerárquica sobre los otros. Asimismo, el Poder Judicial también puede incidir y afectar directamente el entorno administrativo y laboral de un sector del Poder Ejecutivo, como lo muestra el tema central de esta investigación, que es la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados mediante un criterio jurisprudencial.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 19.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 22.

1.3.3. El Poder Ejecutivo y su modelo de organización (Administración Centralizada y Paraestatal)

En vía de introducción, señalaremos brevemente que el Poder Legislativo en México, conforme al artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está a cargo de un órgano representativo de la sociedad, denominado Congreso General (o de la Unión), conformado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

En el artículo 73 del mencionado pacto federal, se establecen las facultades a cargo de dicho Poder, siendo la principal la facultad de legislar en asuntos de competencia federal. En cada entidad federativa del país el poder público se distribuye aplicando el principio de división de poderes y los respectivos congresos locales conformados exclusivamente por diputados, legislan en asuntos del orden común en cada demarcación.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, conforme al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se conforma por todo el SCJN, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito; estableciéndose su competencia en los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 constitucionales como órganos jurisdiccionales en asuntos de competencia federal.

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país el ejercicio del Poder Ejecutivo está a cargo de un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, en el artículo 89 de la misma constitución se definen facultades y atribuciones del Presidente de la República y en el artículo 90 se establece el régimen de organización de la estructura estatal de apoyo al Presidente, denominada Administración Pública Federal, la cual se divide en dos sectores; el primero subordinado en forma directa al titular del Ejecutivo Federal, al que se le conoce como Administración Centralizada; y el segundo, integrado por entes colectivos con personalidad jurídica y patrimonio propio subordinados en sus funciones y metas al Ejecutivo Federal, denominado Administración Paraestatal.

En “El Estado y la Administración Pública Federal”, Omar Guerrero presenta un panorama sobre el origen de la Administración Pública Federal tal y como funciona en México:

La administración pública mexicana está integrada por dos tipos de instituciones: las Secretarías de Estado, también conocidas como dependencias centralizadas, y las entidades que integran el llamado sector “paraestatal”. Las primeras nacieron en 1821 y corresponden, strictu sensu, al Estado mexicano que surgió en esta época.

Por lo contrario, algunas instituciones descentralizadas son anteriores al Estado Mexicano y fueron heredadas a él por el Virreinato...⁵⁹

Ejemplo de estas instituciones descentralizadas son el Servicio Postal Mexicano, el Instituto de Geografía y Estadística, la Lotería Nacional y el Nacional Monte de Piedad.

Brevemente y con la finalidad de mantener el contexto de la investigación, solo nos remitiremos a definir a la Administración Pública Centralizada como el conjunto de dependencias subordinadas directamente al Ejecutivo Federal, tanto estructural como normativamente, carentes de patrimonio, personalidad jurídica y autonomía de gestión, cuyas funciones y atribuciones están delimitadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y vinculadas al despacho de asuntos de intervención directa por parte del Ejecutivo Federal.

Teóricos mexicanos como José Chanes Nieto, José Francisco Ruiz Massieu, Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez coinciden en identificar como origen de los organismos descentralizados y de las empresas de participan estatal al Banco del Avío, institución que funcionó en México en el Siglo XIX, aunque reconocen la existencia de empresas estatales dedicadas exclusivamente al comercio del tabaco desde el Siglo XVIII.⁶⁰

Sin embargo, existen dudas sobre si es factible considerar a estas instituciones como origen de la administración paraestatal, en virtud de que sus estructuras no obedecían a una política estatal de tipo intervencionista en la economía (o de cualquier otro tipo) sino que más bien se trataba de casos aislados de participación estatal directa en el ramo económico.⁶¹

El término “paraestatal” es un italianismo surgido de la época fascista en dicha nación, y se emplea para determinar aquello que va en paralelo con el Estado, aquello que está empatado con él pero que no forma parte del mismo.⁶² Hoy día, en México se reconoce la existencia del sector paraestatal en el artículo 90 de su Constitución y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, e incluye a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, instituciones nacionales de crédito, sociedades de seguros, afianzadoras, y otras similares.

En opinión de Omar Guerrero, el término paraestatal representa una inconsistencia conceptual, ya que intenta establecer un tipo alterno de administración independiente al Estado; sin embargo, la función y operación de los entes paraestatales se desarrolla en un marco de intervencionismo estatal

⁵⁹ GUERRERO, Omar, El estado y la administración pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1989, p. 294.

⁶⁰ *Ídem*.

⁶¹ *Ibidem*, p. 239.

⁶² *Ibidem* p. 240.

directo y total, por lo que no pueden considerarse instituciones ajenas o paralelas al Estado.

La esencia de estas entidades es la autonomía de gestión, motivo por lo cual nos referimos a ellas como entidades descentralizadas. Ciertamente esta autonomía es relativa, pues de ningún modo puede caracterizarse en términos absolutos, porque dentro del organismo del Estado el concepto de autonomía tiene restricciones naturales. En el Estado todo funciona con arreglo a líneas de mando más o menos rígidas, más o menos flexibles. Estas entidades están articuladas al organismo del Estado con relaciones flexibles, unas más, otras menos, pero todas las entidades funcionando bajo el principio de la autonomía de gestión.⁶³

En concordancia con ello, Horacio Lombardo Aburto y J. de Jesús Orozco Henríquez sostienen que en la praxis, existe injerencia suficiente del Poder Ejecutivo en el control y administración de los organismos descentralizados, para concluir acerca de la existencia de subordinación real por parte de éstos hacia aquél:

El aparato administrativo derivado de la magnitud del sector paraestatal implicaba también una concentración de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros en esa área de la administración pública federal y, consecuentemente, en el Ejecutivo, lo cual se traducía en una causa más de su preponderancia sobre los otros órganos del poder público.

Todos los titulares y empleados de tales entidades se encontraban sujetos, directa o indirectamente, al presidente de la República, quien también les ordenaba y determinaba los medios económicos y políticos para su acción, por lo que cualquier programa para su adelgazamiento significaba una reforma del Estado no solo para la modernización del sistema económico sino para la del régimen político.⁶⁴

El empleo del término “paraestatal” tienen como origen un concepto vital en el desarrollo evolutivo del Estado Constitucional moderno, que es el de “empresa pública”, noción mediante la cual se identifica a todas aquellas instituciones creadas exprofeso, con independencia del marco jurídico regulatorio de origen, para generar participación gubernamental directa en diferentes ramas de la actividad económica de un Estado.

Los doctrinarios mexicanos han sostenido como necesaria la creación de este tipo de instituciones considerando que el cúmulo de negocios o asuntos a cargo de un ministerio (equivalente actual a Secretaría de Estado) es tal que hace conveniente la creación de entes en los cuales delegar asuntos especializados, a los cuales se les llamó *Direcciones Generales* en el Siglo XIX. Cabe mencionar que esta conceptualización es más acorde a un principio de “desconcentración” que de

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ LOMBARDO Aburto Horacio y OROZCO Henríquez J. de Jesús, Régimen Jurídico de las Entidades Paraestatales y el Proceso de Desincorporación en México; obra colectiva “Crisis y futuro de la empresa pública” (Coordinador Marcos Kaplan), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 275.

“descentralización”, sin embargo, es antecedente directo del segundo de los mencionados.⁶⁵

José María del Castillo Velasco, connotado jurista mexicano del Siglo XIX, integrante del Constituyente de 1857 y Secretario de Gobernación en épocas finales del juarismo, justifica la existencia de estas “Direcciones Generales” a partir de la necesidad de que existan personas con conocimientos especializados dedicadas a la función estatal en ramos específicos, y que estén al servicio de los ministerios⁶⁶.

Destacan aquí dos rasgos distintivos de la empresa pública: a) su circunscripción al desarrollo de una actividad o industria especializada con fines de interés público, b) su sujeción jerárquica a un ministerio (equivalente actual a una Secretaría de Estado). A partir de aquí se infiere el carácter autónomo de dichas Direcciones, del solo hecho de no formar parte integrante de los ministerios a quienes están de cualquier modo vinculados y/o subordinados, así como de su grado de especialización en un tema específico, dominio que no es propio del ministerio, cuyo campo de acción es mucho más amplio y por ende, más generalizado⁶⁷.

Posteriormente, en la época pos revolucionaria y hasta inicio de los años ochenta, el nuevo modelo estatal preponderante en el Siglo XX optó por “centralizar” la economía del país, ejerciendo una amplia intervención en dicho sector, paradójicamente a través de instituciones descentralizadas (proceso que dio origen a Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México, Ferrocarriles Nacionales de México, entre otras).⁶⁸

...Estos hechos, de enorme trascendencia para la formación de la administración pública contemporánea, manifiestan dos tendencias: primero; que la actividad del Estado propendía a incrementarse sustancialmente; segundo: que esta actividad volvía a manifestarse por medio de entidades descentralizadas. Es decir, se retornaba a la añeja tradición de la actividad del Estado por medio de instituciones descentralizadas, modo de ser y obrar peculiar del Estado mexicano....⁶⁹

Entre los años 1940 y 1980 el Estado mexicano continuó propiciando el auge de la empresa pública, a través de la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el propósito de mantener su presencia en la actividad económica nacional como medio de control político dentro de la sociedad.

No obstante, desde el gobierno de José López Portillo (1976-1982) y particularmente el de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) el Estado

⁶⁵ GUERRERO, Omar, Óp. Cit., pp. 251-252.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 253-254.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 253-254.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 514.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 513.

mexicano replanteó su rol eminentemente intervencionista en la economía nacional, dando un giro y adoptando un esquema en el que cede el control de la economía al desenvolvimiento en lo general del mercado. En esas circunstancias, comenzó un proceso de descentralización de la economía que dio origen a la liquidación, extinción y venta de la mayoría de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que poseía el Estado.⁷⁰

Más allá de vislumbrar el beneficio práctico que acarrea al Estado el adelgazamiento en sus funciones (lo que en principio haría de facto más “económico” el sostenimiento de la Administración Pública), se asumió teóricamente que la evolución y desarrollo social habían avanzado de tal manera que el sector privado alcanzó la madurez necesaria para detentar el control de la economía nacional, no siendo necesario ya el “paternalismo” que el Estado había debido asumir en aras de la consolidación nacional.⁷¹

Hemos revisado desde la perspectiva teórico-histórica el origen en México de los organismos descentralizados, principal ejemplo de lo que es la empresa pública. Es momento de revisar estas figuras desde un punto de vista funcional.

Patton Glade, citado por Omar Guerrero, explica que...

...la intervención del Estado por medio de empresas estatales ha nacido de la finalidad de incrementar la actividad económica y rescatar del subdesarrollo a ciertas regiones del país...estas instituciones han sido el recurso usado por el Gobierno para: 1) controlar actividades económicas básicas: transportes, banca y finanzas, y energía eléctrica, y asegurar su funcionamiento de conformidad con la política nacional de desarrollo; 2) regular y controlar algunos campos de la economía, como el comercio; 3) dar especial impulso a ciertos sectores de la economía, como la agricultura y la industria...⁷²

Para Omar Guerrero, las empresas del Gobierno se apartan sensiblemente del concepto tradicional aplicable a una empresa privada, entendida en términos de mercado. En el caso de las empresas privadas, su funcionamiento y desenvolvimiento se lleva a cabo dentro del mercado, a diferencia de la empresa pública, cuya operación está vinculada necesariamente al medio político al que están subordinadas.

En ese sentido, ante la exclusión de los campos de acción en que opera cada uno de los tipos mencionados, es de concluirse que no existe una relación de competencia entre empresa pública y privada, sino más bien una relación complementaria, en la que el Estado toma parte en el campo en que la empresa privada no lo hace. Incluso se han llegado a presentar casos de desplazamiento en los que el Estado, mediante figuras legales expropiatorias, prácticamente deja

⁷⁰ *Ibidem*, p. 772.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 801-802.

⁷² *Ibidem*, p. 692.

fuera del mercado al sector privado, como lo es el caso del petróleo, la industria ferrocarrilera y la electricidad.

Desde el punto de vista normativo, en diciembre de 1947 se expidió una Ley para el control de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, de la que emanó el primer padrón de empresas de este tipo en México. Posteriormente, esa legislación desapareció para dar paso a la actual Ley Federal de Entidades Paraestatales del mes de mayo de 1986, marco normativo que establece las bases teóricas de creación, organización, funcionamiento y desaparición de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

1.3.4. Organismos Descentralizados

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados son personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto es:

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias,
- b) La prestación de un servicio público o social,
- c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La teoría mexicana distingue dos modelos de descentralización: la política y la administrativa. En cuanto a ello, Jorge Fernández Ruiz proporciona las siguientes nociones para la comprensión de esa descentralización administrativa, que es en la cual se encuentran circunscritos los organismos descentralizados:

El molde del organismo descentralizado del Estado es distinto al del organismo descentralizado de la administración pública, habida cuenta que el primero es producto de la descentralización política y el segundo es resultado de la descentralización administrativa...

...La descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas...

...La descentralización administrativa por servicio representó inicialmente una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se encomendaba la prestación de un servicio público...

...En razón de la autonomía jurídica que entraña la descentralización administrativa por servicio, el organismo descentralizado mexicano tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; dada su autonomía técnica, se sujeta a una reglamentación propia y específica; y merced a

su autonomía de gestión, realiza por sí mismo los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Las características más importantes del organismo público descentralizado mexicano, producto de la descentralización administrativa por servicio en México, son las siguientes:

- Su establecimiento mediante ley o decreto;
- Personalidad jurídica propia;
- Patrimonio propio;
- Estatuto y regulación específicos;
- Realización de una actividad técnica; y,
- Tutela y vigilancia por parte de la administración central⁷³.

Fernández Ruiz plantea las características básicas de los organismos descentralizados, resaltando en ellos como tal su naturaleza jurídica como personas de derecho en sí, su campo de desarrollo en actividades técnicas y especializadas, su patrimonio propio e independiente del de la Federación, su autonomía teórica en aspectos financieros, técnicos y de gestión, la cual entra en contradicción con la tutela y vigilancia de que son objeto por parte de la administración central.⁷⁴

A mayor detalle, esa autonomía no está presente en la gestión diaria de los organismos descentralizados, pues su dependencia jerárquica y financiera de la Federación (y en el caso de los locales, de los Estados y Municipios) les atribuye un nivel de subordinación que va mucho más allá de una coordinación o supervisión de funciones por parte del sector central, pues de facto operan como unidades administrativas de las Secretarías de Estado o sus similares locales que fungen como sus coordinadoras sectoriales.

Por último, también es oportuno revisar la postura que la SCJN, funcionando en Pleno, establece sobre los organismos descentralizados, en la tesis aislada *P. XCII/99* de la Novena Época, publicada en el Apéndice 2000, de rubro ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, de la cual destacan las siguientes ideas:

... Efectivamente, las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el tiempo. De un estado de derecho pasamos a un estado social de derecho, en el que el crecimiento de la colectividad y concomitantemente de los problemas y necesidades de ésta suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto de prestación de servicios como de producción y comercialización de productos.

⁷³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Naturaleza Jurídica de la Universidad Pública*, Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, Volumen 6 número 11, Julio-Diciembre 2010, pp. 84-86.

⁷⁴ *Ídem*.

En este sentido, en la década de los ochenta se advierten profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado en materia económica. Consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal formada, entre otros entes, por los organismos descentralizados.

Con el objeto de dar coherencia y lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo, la administración pública se organiza de dos formas: la centralizada y la paraestatal. La administración pública centralizada se presenta como una estructura de órganos en niveles diversos, dependientes unos de otros en una relación de jerarquía presidida por un jefe máximo, en el nivel federal encarnado en el presidente de la República y, en el local, en los gobernadores de los Estados.

La administración pública paraestatal y, concretamente, los organismos descentralizados, se encuentran desvinculados en diverso grado de la administración central, a los que se encomienda el desempeño de algunas tareas administrativas por motivos de servicio, colaboración o por región...

En este orden de ideas, los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo en tanto que son componentes de la administración pública, cuyo objeto general es auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de asuntos del orden administrativo, pero que tienen objetos específicos diversos, a saber los que refiere el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La tesis establece, en concordancia con los demás criterios que contiene esta investigación, la necesidad de creación de estructura institucional para que el Estado se involucre activamente en el desarrollo económico-social. En este caso concreto, la SCJN considera al Estado mexicano como un “Estado social de derecho”, es decir como un Estado caracterizado por su función tutelar y de protección a la comunidad, principalmente a sectores en desventaja por su condición económica (obreros, campesinos, etcétera), a los cuales, como parte de un proceso de reivindicación socio-histórica, apoya mediante la creación de normatividad y estructuras que les permitan acceder a mejores condiciones de vida (económicas, salud, desarrollo profesional, desarrollo personal, etcétera).

En ese sentido, el razonamiento de la SCJN justifica la existencia de organismos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores al Estado, etc.

Estos organismos desarrollan funciones que en un principio parecerían estar alejadas de las actividades fundamentales a cargo del Estado, que son aquellas directamente vinculadas con el establecimiento del orden social, como lo serían las tareas de seguridad pública. Sin embargo, desarrollan funciones que aún cuando no son acciones de gobierno en la acepción simple de ese concepto, en la práctica constituyen funciones de tipo especializado que el Estado mexicano asume como propias, en cumplimiento a las premisas ideológico-normativas que sustenta la CPEUM y que lo convierten en un Estado Social de Derecho,

responsable de garantizar el bienestar social de su población, no solamente con acciones de seguridad y de gobierno, sino dotando a la población de medios de acceso a la salud y vivienda, entre otros beneficios.

En esta tesis, la SCJN concluye que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, al estar desvinculados de la administración pública descentralizada; sin embargo, en las tesis jurisprudenciales de la Segunda Sala, de números 178/2012 y 179/2012, ambas de veintiuno de noviembre de dos mil doce (Décima época), de rubros ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO, modifica su anterior conclusión y expone que:

- a) Los organismos descentralizados sí pertenecen al Poder Ejecutivo, pero solo en un sentido amplio, no estricto, pues “se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho Poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal)”, además de que reconoce el papel de esos organismos como colaboradores indirectos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus atribuciones, pues los mismos ejercen funciones públicas.
- b) Hace extensivo este criterio a los ámbitos de gobierno local y municipal “porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia”.
- c) No obstante reconocer la Corte que resulta más adecuado “técnica y conceptualmente” sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, insiste en que ello no contraría otros criterios que sostienen que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en la lógica de que no integran la administración pública centralizada.

Esto es, la SCJN se ha visto obligada a reconocer recientemente las deficiencias de los criterios jurisprudenciales que analiza esta investigación en su capítulo tercero, los cuales sostienen en su parte central que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, con el fin no expresamente reconocido de defender su postura de asignarles el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional, crea estas categorías ambiguas de pertenencia “amplia” pero no “estricta”, las cuales no son sólidas y resultan altamente controversiales.

En conclusión, este capítulo ha sentado las bases teóricas para contar con un método de interpretación constitucional acorde a la realidad mexicana. Asimismo, ha establecido un concepto de “trabajador del estado” acorde al derecho internacional, y también ha establecido las características más importantes del Estado Mexicano como estado constitucional, además de describir las bases teóricas de la estructura gubernamental mexicana y del papel que ocupan los organismos descentralizados dentro de la administración pública federal.

En los capítulos posteriores recurriremos al presente marco teórico para definir la modalidad de interpretación constitucional idónea para definir el régimen laboral de los organismos descentralizados.

2. Normas constitucionales aplicables en la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados

2.1. Premisas constitucionales primarias (fines constitucionales) a observar en la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados

El artículo 1º de la constitución mexicana vigente en la actualidad⁷⁵ establece la protección y goce de los derechos humanos a todas las personas que se encuentran dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las garantías para su protección. A su vez reconoce la aplicación del principio *pro-persona* en la interpretación de normas relativas a derechos humanos, e impone a las autoridades el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, debiendo investigar, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Luego entonces, queda claro que el Estado Mexicano se asume a sí mismo, a través de su Constitución Federal, como un estado garante de los derechos humanos. Por tanto, no existe duda respecto de que ninguna acción gubernamental (ni siquiera el trabajo de interpretación constitucional) tiene justificación si en su ejecución o resultado, contraviene los criterios que contempla el artículo 1º constitucional.

En esa misma lógica, esta investigación muestra la existencia de otras premisas que también orientan el accionar gubernamental (por constituir fines del Estado) y que aunque no tienen la misma relevancia mediática que el artículo 1º constitucional, están al mismo nivel de importancia, pues coadyuvan en la conformación de la identidad ideológica del orden constitucional mexicano.

Evidentemente, al igual que con los principios que sostiene el artículo 1º constitucional, la inobservancia a los que refiere esta investigación más adelante, resta validez jurídica formal y sustancial a cualquier acción a cargo de entes estatales que los contravengan, incluso si se trata del trabajo de interpretación constitucional “oficial”.

Siendo el tema central de la investigación definir el régimen laboral de los organismos descentralizados a partir de la interpretación constitucional de los artículos 115, 116 y 123 de la Constitución Federal, primeramente se revisa el marco normativo-teleológico constitucional⁷⁶ que perfile los resultados de ese trabajo de interpretación y que, a su vez, permita identificar la interpretación que propicie mayor coherencia al orden sistémico constitucional⁷⁷, logrando los siguientes objetivos:

⁷⁵ Texto cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

⁷⁶ Esta investigación utiliza ocasionalmente los términos *fines constitucionales* o *marco normativo-teleológico constitucional*, para referirse a la parte dogmática de la Constitución Federal.

⁷⁷ Esta investigación reconoce como posibilidad, la existencia de múltiples interpretaciones de un precepto constitucional. No obstante, para limitar la discrecionalidad de los jueces en esa labor y dar mayor seguridad jurídica al sistema normativo en general, postula que toda interpretación que se determine como “oficial” debe

- a) Identificar los fines constitucionales que debe perseguir el accionar gubernamental.
- b) Al no estar definido expresamente por la Constitución mexicana el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados, identificar aquél que coadyuve de mejor manera a hacer realizables los fines constitucionales.

En resumen, la investigación pretende identificar las premisas a observar por los entes interpretadores de la constitución mexicana, tanto al ejecutar el trabajo de interpretación como al perfilar el resultado del mismo.

Es importante identificar estas premisas, incluso antes del análisis de los artículos 90, 115, 116 y 123 constitucionales, a efecto de que de las múltiples posibilidades de interpretación que surjan del empleo de las diversas técnicas interpretativas existentes, se elija aquélla que coadyuve al logro de los “fines constitucionales”; todo ello en observancia a uno de los principales lineamientos interpretativos inferidos de las tesis jurisprudenciales de la Corte analizadas en el capítulo interior, consistente en privilegiar la interpretación que coadyuve de la mejor manera posible en el funcionamiento integral de los preceptos constitucionales en conjunto (lo que la Corte llama interpretación integral y sistémica de la Constitución en la tesis P./J. 87/2005, de rubro INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES).

Para ello, esta investigación ha identificado en los artículos 1º, 3⁷⁸, 25, 26 y 28 de la Constitución Federal, una serie de “premisas constitucionales primarias aplicables al trabajo de interpretación constitucional relacionado con la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados, cuyo análisis se presenta a continuación⁷⁹:

Artículo 1º párrafos cuarto y quinto.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

cumplir con el requisito de hacer coherente el orden constitucional, o por lo menos, evitar la creación de incongruencias en éste.

⁷⁸ Texto vigente a partir de la reforma constitucional al artículo 3º publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 2013.

⁷⁹ Para facilitar el análisis, en todo el capítulo II la investigación resalta en *negritas* los textos indispensables de las disposiciones legales y las exposiciones de motivos revisadas.

Este artículo estipula premisas generales de respeto a la *libertad e igualdad* (no discriminación), como derechos básicos de los habitantes de México y por tanto, constituyen unos de los fines constitucionales principales que deber seguir toda acción gubernamental, pues ésta debe procurar en todo momento la toma de decisiones e implementación de acciones que coadyuven a su logro.

Artículo 3 párrafo segundo.

...El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

- I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura,
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos,
- d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

Este artículo estipula las premisas que deberá perseguir la educación en México. Aunque a simple vista pareciese no tener relación con el tema de esta investigación, se estima que su contenido ha sido subestimado (o en el mejor de los casos, subutilizado), ya que contiene una serie de valores y principios de acción a seguir, tanto por las instituciones estatales (como la SCJN) al momento de ejercer sus funciones, como por los ciudadanos durante la convivencia social. Resultaría absurdo plasmar en un cuerpo normativo la obligación al Estado de impartir a la sociedad una educación perfilada hacia el reconocimiento y

observancia de estos valores, y no exigirle a sus instituciones que los atiendan en su desempeño.

Entre las premisas identificadas se encuentran:

- a) Obligación estatal de garantizar calidad en su accionar a fin de lograr el mayor provecho en la acción estatal (en este caso se trata de garantizar calidad educativa para lograr el mayor aprovechamiento de estudiantes).
- b) Reconocimiento de la ciencia (*progreso científico*) como “modeladora” de la idiosincrasia mexicana.
- c) Sustento de valores democráticos orientados al constante mejoramiento económico, social y cultural de la nación.
- d) Aprovechamiento de recursos.
- e) Convicción del interés general de la sociedad.
- f) Ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos.

En resumen, el empleo de la ciencia como criterio de solución, la práctica de criterios democráticos, la optimización de recursos (que en esencia significa “administración adecuada”), el interés general de la sociedad, ideales de igualdad de derechos, e implementación de acciones orientadas a la calidad son algunos de los criterios que orientan la educación y por ende, el accionar gubernamental.

En el caso del ejercicio de gobierno, estos criterios deben ser observados tanto en el desempeño de la función pública como en la proyección de los resultados que pretende conseguir toda tarea estatal; es decir, el ente de gobierno está obligado a seguirlos al momento de desempeñar su labor y a su vez, a verificar que el resultado de su trabajo coadyuve en su consecución, y no en contra de ella.

Artículo 25 párrafos primero y cuarto.

...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 y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...

...El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan...

Artículo 28 párrafo quinto.

...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...

Aunque éstas disposiciones en concreto, por tratar de aspectos organizacionales y estructura gubernamental, en teoría deberían integrar la parte orgánica de la Constitución Federal y no la dogmática, son de utilidad para consolidar el marco normativo-teleológico constitucional que servirá para identificar el régimen laboral propicio para los organismos descentralizados, pues establecen la existencia de organismos propiedad del Estado y controlados por éste, a cargo de tareas estratégicas como explotación de hidrocarburos, electricidad, energía nuclear y otras; lo que confirma su naturaleza de órganos estatales.

Artículo 26 inciso A) párrafos primero y segundo.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal

Esta disposición es de trascendencia para esta investigación, pues legítima la “teoría de los fines y los medios constitucionales” aquí planteada. En particular la idea que señala:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

¿Cuáles son los fines del proyecto nacional? Evidentemente los que plasma la Constitución Federal. ¿Y cuáles de los preceptos constitucionales se deben considerar como integradores del proyecto nacional? No cabe duda que será la parte dogmática de la Constitución, pues es la que contiene el modelo normativo en el que aspira desarrollarse la sociedad en México, mientras que la parte orgánica contiene lineamientos de organización y funcionamiento gubernamental para ello.

2.2. Premisas constitucionales secundarias (medios constitucionales) a observar en la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados

Ahora se analizan las “premisas constitucionales secundarias”, mismas que contienen lineamientos y políticas de organización estatal. Debe aclararse que la teoría de los fines y medios constitucionales sostiene que estas premisas tienen como propósito indicar al Estado cómo debe organizarse, más no cuáles son los fines a perseguir, pues esos fines están definidos por la parte dogmática, y es a

ellos a los que debe alinearse la organización estatal, tal como lo explica el texto del artículo 26 Constitucional inciso A) párrafos primero y segundo, revisado en el apartado anterior.

Los artículos constitucionales de interés para esta investigación son el 39, 40, 41, 108, 109, 113, 127 y 134, los cuales se revisan a continuación:

Artículos 39, 40 y 41 párrafo primero.

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

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

Estos artículos confirman que será el bienestar de la población el propósito que debe seguir el poder público en su ejercicio, bajo criterios representativos y democráticos, asignando el ejercicio de la soberanía popular a los Poderes de la Unión, en el ramo federal, y de sus análogos en las entidades federativas.

Es de importancia la identificación de éstas premisas, toda vez que los organismos descentralizado son órganos estatales y por tanto, su fin primordial debe alinearse a cumplir con los objetivos estatales (fines primarios constitucionales), respetando los criterios de organización estatal (fines constitucionales secundarios)

Artículo 108, párrafo primero; artículo 109 párrafo primero y fracción III; artículo 113 primer párrafo; artículo 127 párrafo primero y artículo 134 párrafos primero y séptimo.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Artículo 109.El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:...

...III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Artículo 113.Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de trestantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Artículo 127.Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Artículo 134.Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Del conjunto de artículos antes descritos, podemos inferir las siguientes premisas constitucionales secundarias:

- a) Categorización de toda persona física que presten un servicio subordinado remunerado a cualquier ente estatal como “servidor público”.
- b) Homologación de todos los servidores públicos federales en un solo régimen administrativo (contrario al actual esquema laboral federal,

que por interpretación de la Corte admite dos regímenes, uno para sector central y otro para descentralizado).

- c) Reconocimiento de valores como eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el ejercicio de los recursos públicos.
- d) Reconocimiento de valores como legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del servicio público.

En resumen, esta investigación ha identificado las “premisas constitucionales primarias y secundarias” que sirven como marco normativo-teleológico a cumplir por parte de la interpretación constitucional que defina el régimen laboral de los organismos descentralizados. En consecuencia, toda interpretación constitucional que propicie incumplimiento o inobservancia a dicho marco carece de validez racional y sustancial, al no poder ser asimilable por el sistema constitucional sin generar incertidumbre e inseguridad jurídica.

2.3. Artículos 90, 115, 116 y 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

A continuación se analiza el contenido de los artículos 90 y 123 apartado B constitucionales, cuya interpretación por la SCJN en la determinación del régimen laboral de los organismos descentralizados es punto relevante para esta investigación. De igual manera, se revisa el proceso legislativo relativo al artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual fue declarado inconstitucional por la Corte en la tesis jurisprudencial que define como aplicable a los organismos descentralizados el régimen laboral del apartado B del artículo 123 constitucional.

Adicionalmente, se revisan los artículos 115 y 116 constitucionales, en las partes relativa al establecimiento de regímenes laborales entre los municipios y estados y sus trabajadores.

Todas las disposiciones serán examinadas abordando el proceso legislativo que las originó para identificar sus propósitos y clarificar las situaciones de facto y jurídicas que pretendieron regular. Puesto que ninguna de ellas resuelve en forma expresa el marco laboral constitucional mexicano que debe regir a los organismos descentralizados (ni siquiera lo hace el artículo 123 constitucional); dentro del análisis histórico-legislativo empleado en este capítulo se abreviarán aquellos fragmentos de la propuesta del Ejecutivo Federal y de la discusión del Legislativo Federal que no tienen relación alguna con el propósito de esta investigación.

Una de las puntos endebles que esta investigación identifica en el trabajo de interpretación hecho por la SCJN sobre los artículos 90 y 123 apartado B de la Constitución Federal, cuyo resultado se encuentra plasmado en las tesis

jurisprudenciales P.J.15/95 y tesis P.J.1/96⁸⁰, es el hecho de que omitió revisar los antecedentes legislativos de los artículos 90 y 123 constitucionales, perdiendo con ello la oportunidad de complementar y enriquecer su reflexión con el análisis de los argumentos que sustentaron formalmente la intención legislativa en cada caso (esto es, la respectiva Exposición de Motivos), y por lo mismo, no logró coherencia entre el resultado de su interpretación, la intención del Constituyente y los fines constitucionales que en general contempla la Constitución.

2.3.1. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Actualmente, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla el siguiente texto:

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

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

En dos breves párrafos, la constitución mexicana consigna los siguientes lineamientos básicos para el funcionamiento de la Administración Pública creada para auxilio del Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones:

- a) Su división en dos tipos: centralizada y paraestatal.
- b) La obligación para el Congreso de la Unión de expedir una Ley Orgánica que determine la competencia y distribución entre Secretarías de Estado (administración centralizada del Ejecutivo Federal), de las diversas tareas administrativas a cargo de éste.
- c) La obligación para el Congreso de la Unión de considerar en la expedición en la ley antes citada, las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y los mecanismos de intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

⁸⁰ Tesis jurisprudenciales P.J.15/95 de rubro TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE CREACIÓN DE DICHO ORGANISMO, EN CUANTO ESTABLECE QUE SUS RELACIONES LABORALES SE REGIRÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN y tesis jurisprudencial P.J.1/96, de rubro ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

- d) Designa a la legislación como el mecanismo que orientará las relaciones entre entidades paraestatales y Ejecutivo Federal o entre aquéllas y las diversas Secretarías de Estado.

El texto actual del mencionado artículo 90 constitucional es producto de un leve proceso de transformación si se compara con el que han sufrido otros artículos constitucionales desde la entrada en vigencia de la Constitución Federal de 1917. Solo ha sufrido dos modificaciones, siendo la más trascendente la que data del año 1981.

La versión original contemplada en la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1917 señalaba:

Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

En su origen, este artículo constitucional creó una estructura de trabajo para auxilio del Poder Ejecutivo Federal en la cumplimentación de las tareas administrativas a cargo de la Federación, a través de lo que hoy conocemos como Secretarías de Estado (aunque en ese entonces solo se limitó a enunciar a sus titulares, denominándoles “Secretarios”). También impuso la obligación legislativa a la Federación de normar sobre la materia, a efecto de que el Congreso previera en una ley ex profesamente creada para ello, la distribución de responsabilidades administrativas.

Este texto prevaleció por más de sesenta años, hasta que el 25 de abril de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional a este artículo, en los siguientes términos:

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

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

Es en esta reforma constitucional de 1981 en la cual el artículo 90 constitucional toma prácticamente su conformación actual. Entre los aspectos novedosos que contempla el cambio constitucional, resalta la subdivisión constitucional que se hace de la Administración Pública Federal en “centralizada y paraestatal”.

El trabajo legislativo sobre la reforma constitucional de 1981 al artículo 90 y la Exposición de Motivos con la que el Ejecutivo Federal sustentó la propuesta,

fueron realizados por la Cámara de Diputados en sesión ordinaria del 25 de noviembre de 1980 (junto con reformas al artículo 29 y 92 constitucionales, las que no son trascendentes para esta investigación), destacando los siguientes razonamientos en su Exposición de Motivos:

...La administración pública es un instrumento que debe responder con oportunidad y capacidad a las demandas que se van presentando en la evolución de la sociedad mexicana y requiere, en consecuencia, de periódicas y (sic) actualizaciones conformes a las necesidades del desarrollo económico y social del país...

...No obstante, y sobre todo a partir de los años veinte, para hacer frente a los requerimientos del desarrollo empezaron a aparecer otro tipo de instituciones públicas como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otras modalidades administrativas, que han conformado el ámbito de la administración pública paraestatal.

Diversas leyes como las que se han referido por ejemplo al Control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecen algunas modalidades relativas a la operación y control de las entidades paraestatales. La realidad ha demostrado sin embargo, la necesidad de que una ley orgánica regule la Administración Pública Federal como un todo, lo cual exige que, además del número y las atribuciones de los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos, se prevean las modalidades de creación, operación y control de las entidades paraestatales....

...Diferentes artículos constitucionales contienen referencias sobre las entidades paraestatales. Algunos determinarán materias específicas que son de la competencia exclusiva del Estado, otros consignan la facultad del Congreso para ser informado de la gestión administrativa de tales instituciones o para autorizar comisiones, a fin de investigar su funcionamiento. Se hace necesario, no obstante, que la máxima norma establezca el fundamento para definir las características básicas de las entidades paraestatales, así como para señalar la intervención del ejecutivo federal respecto a su operación, a fin de conseguir una mayor coherencia en su ejercicio y evitar desperdicios y contradicciones....

Los textos de la Exposición de Motivos revisada presentan una construcción en la que predominan criterios axiológicos y sociológicos como vía de justificación de la propuesta. Discursivamente, destacan los siguientes puntos:

- 1) La intención de alinear toda acción estatal (y por ende, toda legislación) al establecimiento de condiciones que acrecienten la eficiencia, eficacia y congruencia con que funciona el Sector Público.
- 2) El reconocimiento sobre la conveniencia de regular a la Administración Pública Federal como unidad integral (esto es, "como un todo").
- 3) La referencia a disposiciones constitucionales que aluden a la administración paraestatal como instrumento para el control de ramas exclusivas de la competencia estatal, la fiscalización de empresas públicas

por el Congreso de la Unión, etcétera, y por tanto, el propósito de elevar a nivel constitucional la necesidad de regular las características organizativas de las entidades paraestatales y los mecanismos de intervención del Ejecutivo Federal en ellas, a fin de lograr mayor coherencia en su ejercicio y evitar “desperdicios” y contradicciones.

- 4) El reconocimiento de la calidad de entes públicos que tienen las entidades paraestatales, creados para la atención de tareas a cargo del Estado.

Continuando con el análisis de la reforma constitucional revisada, en las sesiones ordinarias de 11 y 12 de diciembre de 1980, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados elaboró el dictamen de la iniciativa de reforma, para ser discutido en el seno de la cámara baja.

En este caso, el trabajo legislativo de la sesión de 11 de diciembre de 1980 no hizo aportes relevantes a los postulados contemplados en la iniciativa del Ejecutivo Federal, adoptando en lo general una postura de total coincidencia con los criterios que motivaron a éste a impulsar ese cambio constitucional, ratificándose los criterios axiológicos y pragmáticos que en vía de justificación, expuso el Ejecutivo Federal en su iniciativa de reforma.

La discusión al interior de la Cámara de Diputados realizada en sesión de 12 de diciembre de 2012, es de poca relevancia para la presente investigación en virtud de que los legisladores que intervinieron en la misma se avocaron exclusivamente a reflexionar sobre las modificaciones que se proponían a los artículos 29 y 92 constitucionales (planteados en el mismo proceso legislativo), así como a posturas ideológicas sobre algunos de los partidos políticos que integraban la Cámara de Diputados.

Destaca un comentario del diputado Martín Tavira Urióstegui en favor de una interpretación constitucional que se aleje de criterios paleo-iuspositivistas por una más cercana al neiuspositivismo, por ser más acorde a la realidad social. Asimismo, ratifica la concepción de Haberle referida en el capítulo primero de esta investigación⁸¹, sobre la Constitución como reflejo de la experiencia social, y no como un mero ejercicio intelectual a cargo de juristas:

Estos diputados que hicieron la Carta Fundamental rodeados de un ejército revolucionario tenían que hacerse eco de estas demandas del pueblo mexicano, no podían redactar un código muerto, un código que repitiera simplemente las tesis del liberalismo clásico del siglo XVIII, por eso cuando los profesores de Derecho, de la Teoría General del Estado, en las a veces obsoletas escuelas de leyes de nuestro país, enseñan a los alumnos las teorías de Kelsen sobre la teoría pura del Derecho, nosotros diríamos:

Las teorías de Kelsen no tienen que ver en el proceso jurídico de México.

⁸¹ Véase página 28.

Podemos decir con Hernán Heller que el Derecho Constitucional en México ha sido en cierta forma, el reflejo de la normalidad social y por normalidad social podemos entender el cambio, el devenir, la transformación de la sociedad.....

Por último, el 2 de agosto de 2007 se promulgó la última reforma que ha sufrido el artículo 90 constitucional, que consiste únicamente en una adecuación a la redacción del texto constitucional aprobado en 1981 y que refiere a la supresión de la figura jurídica “Departamentos Administrativos, por desaparición de la misma.

En conclusión, la reforma al artículo 90 constitucional del año 1981 (cuya importancia radica en que su texto vigente sirvió como elemento de base para la interpretación de la SCJN que sostiene que el marco constitucional laboral aplicable a los organismos descentralizados es el contemplado por el apartado A del artículo 123 Constitucional), pretendió dar coherencia al régimen de la Administración Pública Federal, dando cuenta dentro de la Constitución de la existencia tanto del régimen centralizado como del paraestatal, y respecto de este segundo, dejando constancia de su necesidad de interacción con el Poder Ejecutivo, el cual tendría a su cargo el control, supervisión, fiscalización y delimitación de sus objetivos.

Su proceso deliberativo refleja el propósito de alinear la estructura de la administración pública a los fines constitucionales o premisas constitucionales primarias, refiriéndose a la existencia de la estructura paraestatal en auxilio al Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones. Como dato adicional, la propuesta de reforma del Ejecutivo se aceptó prácticamente en sus términos, no habiendo suscitado un análisis detallado por el Legislativo, que prácticamente se adhirió a la exposición de motivos que le fue presentada para su aprobación.

Por otra parte, para efectos de esta investigación, el análisis realizado no aporta criterios directos útiles para la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados, por no estar ello en su naturaleza.

Se destaca ello en virtud de que el método de interpretación constitucional empleado por la Corte en las tesis a que se alude en el siguiente capítulo, consistió en definir el rol de pertenencia o no de los organismos descentralizados al Poder Ejecutivo Federal y, a partir de ello, inferir que deben ser excluidos del régimen contemplado por el apartado B del artículo 123 constitucional, toda vez que literalmente éste señala ser aplicable a los trabajadores al servicio de “los Poderes de la Unión”; sin que en ningún momento la Corte haya analizado el alcance que el Constituyente dio a la frase “Poderes de la Unión” al dar origen a ese mencionado apartado B, o en el mejor de los casos, sin verificar si su criterio resulta contrario a los fines constitucionales.

2.3.2. El artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen Laboral Burocrático Federal Mexicano

Las premisas constitucionales prototipo en materia laboral se encuentran plasmadas en el artículo 123 Constitucional, el cual surge desde el año 1917. En la Exposición de Motivos del proyecto constitucional original no se contemplaba el conjunto de condiciones mínimas a favor de los trabajadores que consignó finalmente el mencionado artículo 123. Solo los artículos 4 y 5 contemplaban referencias axiológicas, no funcionales, sobre la libertad de trabajo o profesión.

En el proyecto original, el artículo 123 daba inicio al Título Sexto, que contenía las Previsiones Generales contempladas por la Constitución, refiriéndose expresamente su artículo 123 a la competencia estatal sobre asuntos no reservados a la Federación (lo que finalmente quedó plasmado en el artículo 124).

Sin embargo, el debate legislativo, impulsado por el movimiento obrero de la época encabezado por trabajadores de empresas ubicadas en el Distrito Federal como tranviarios, electricistas y otros; dio pauta a que se elevaran a rango constitucional el conjunto de garantías mínimas laborales, establecidas originalmente en 30 fracciones, dando nacimiento a un Título Constitucional dedicado exclusivamente a regular el trabajo y la previsión social (el Sexto) y modificando el proyecto constitucional de su proyecto original de seis títulos a su versión final de siete.

El texto del artículo 123 Constitucional constituye fundamentalmente un catálogo de lineamientos específicos a seguir en el desarrollo de relaciones individuales y colectivas de trabajo. Ha sufrido varias transformaciones en los noventa y seis años de vigencia de la actual constitución; concretamente veintinueve modificaciones. Sin embargo, es la quinta de las modificaciones la que deviene relevante para esta investigación, por ser la relativa a la “constitucionalización” de la normatividad laboral del sector público, materializada a partir de la creación del apartado B, a lo cual se refiere la investigación más adelante.

La primera de las reformas a este artículo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 6 de septiembre de 1929 y consistió en la modificación de la fracción XXIX, por la que se sentaron bases para la creación de la Ley del Seguro Social como causa de utilidad pública, la cual debería comprender expresamente seguros de protección a trabajadores en caso de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras condiciones análogas.

Cabe aclarar que simultáneamente se reformó el artículo 73 fracción X constitucional, para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia laboral. Asimismo, se acotó que la aplicación de las leyes laborales corresponde a los estados, señalando como caso de excepción el de la industria ferrocarrilera y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, así como las

dedicadas a la minería, hidrocarburos y manejo de productos relacionados con el mar y zonas marítimas.

El 4 de noviembre de 1933 se publica en el Diario Oficial de la Federación una modificación a la fracción IX del artículo 123 constitucional, por la que se actualizan las condiciones en que deberá fijarse el Salario Mínimo; y el 31 de diciembre de 1938 se publica en el periódico citado una reforma a la fracción XVIII de este artículo, por la que se suprime la restricción original de aplicación de las disposiciones de esta fracción a los obreros de establecimientos fabriles militares. No es necesario abundar sobre estas reformas por no ser relevantes para esta investigación.

Posteriormente, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1942, se reforman nuevamente el artículo 73 fracción X y 123 de la Constitución en forma simultánea, creándose la fracción XXXI del éste último, para acotar la división en la aplicación de normas de trabajo en competencias federal y local, suprimiéndola de su ubicación original en el artículo 73 y colocándola ahora en el 123. La reforma se presentó en los siguientes términos:

Artículo 73. – El Congreso tiene facultades.....

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

...Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo...

...XXXI.- La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minería e hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fija la ley respectiva...

Asimismo, adiciona algunas nuevas ramas de la industria al marco de aplicación federal de la legislación laboral, como lo fueron la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera entre otras.

Esta fracción XXXI del artículo 123 constitucional (la cual hoy forma parte del apartado A de dicho artículo) es relevante para la investigación, pues la SCJN la considera determinante para concluir que el sector paraestatal no debe regularse por el apartado B del artículo 123 constitucional, sino por el apartado A).

Al respecto, es importante señalar que para esa fecha, las relaciones laborales del sector burocrático se regían por los lineamientos del Estatuto Jurídico de los Poderes de la Unión, el cual contemplaba entre los “trabajadores de confianza al servicio del Estado”, en su artículo 4º, a los Superintendentes de la Comisión Federal de Electricidad y al Gerente, Secretario General, Jefes de Departamento y Miembros del Consejo Directivo de la Lotería Nacional, entre otros (esto es, personal de dos de los organismos descentralizados más importantes del país).

No obstante, el artículo 5 excluía de su aplicación, entre otros, a los “trabajadores de líneas férreas, de empresas petroleras pertenecientes a la Nación o expropiadas o poseídas o administradas por el Gobierno, y el personal de todas las empresas que en lo sucesivo fueren expropiadas, poseídas o administradas por el mismo Gobierno, que se sujetarán a la Ley Federal del Trabajo”.

En resumen, el propio Estatuto Jurídico de los Poderes de la Unión no contemplaba una regla o criterio para distinguir cuales de los entes públicos que no constituían dependencias del Ejecutivo Federal debían regirse bajo sus lineamientos o los de la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo si podemos advertir como denominador común que las dos instituciones a regular por los lineamientos laborales burocráticos mencionados en el Estatuto citado nacen como entes de gobierno con funciones de servicio público o social (la Comisión Federal de Electricidad, creada mediante Decreto de 20 de diciembre de 1933, aunque formalmente materializada hasta el año 1937, y la Lotería Nacional para la Asistencia Pública mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1920), mientras que el grupo de entes que el propio Estatuto remite a la Ley Federal del Trabajo para su regulación, tienen un origen privado o, por lo menos, predominantemente destinado a la libre actividad comercial.

Como dato adicional, ni el Decreto de Creación de la Comisión Federal de Electricidad, de 20 de diciembre de 1933 (aunque la creación de dicha Comisión se materializó hasta el 14 de agosto de 1937, por diversas circunstancias sociales y económicas) ni el de la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública de 20 de agosto de 1920 (hoy Lotería Nacional para la Asistencia Pública), definían su estructura jurídica (en el caso de la Lotería Nacional, el decreto solo señala que se trata de una “institución oficial” dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).⁸² No obstante ello, en ambos se consignaba el hecho de que

⁸² Artículo 3º del Decreto de creación de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Manual General Organización de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, página 8. <http://loteria2.lotenal.gob.mx:7780/NORMATECA/ArchivosAdjntos/MGO%20DE%20LA%20LOTERIA%20NACIONAL.pdf>, 20 de abril de 2013, 12:59 horas.

gozarían de patrimonio y bienes propios, además de que su actividad a cargo debería realizarse sin fines de lucro.

Conceptualmente no se encuentra establecida en la legislación la diferencia entre “organismo descentralizado” y “empresa administrada en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”; sin embargo, es evidente que no se trata de los mismos entes, pues los organismos descentralizados son identificados, conforme al artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por sus fines (atención de actividades estratégicas, prestación de servicio público, asistencia social, etcétera), mientras que las únicas “empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal” que reconoce la ley son las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria reguladas por el artículo 28 y subsecuentes de la mencionada ley⁸³.

Sin embargo, la Segunda Sala de la SCJN si los considera estructuras homólogas sin rasgos de distinción importantes entre unas y otras, criterio que ha plasmado en la tesis jurisprudencial 2ª. /J. 47/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, octubre de 1997, página 273, de rubro COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA A EMPRESAS ADMINISTRADAS EN FORMA DIRECTA O DESCENTRALIZADA POR EL GOBIERNO FEDERAL, en la cual establece que:

...la expresión "empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal" (-contemplada en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, del apartado A del artículo 123 constitucional-) no corresponde a un concepto jurídico definido, (-por lo que-) puede concluirse que en ella quedan comprendidos los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal vinculados con el Gobierno Federal, en la medida en que éstas son integrantes de la administración pública paraestatal...

Volviendo a la revisión histórica desarrollada en este capítulo, dentro del proceso cronológico-evolutivo del artículo 123 constitucional, la reforma que resulta notable para esta investigación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960), consiste en la creación del apartado B de dicho precepto constitucional, a fin de elevar al máximo nivel normativo la regulación laboral correspondiente a los trabajadores al servicio del Estado.

Destacan de la Exposición de Motivos de 7 de diciembre de 1959, por la cual el presidente Adolfo López Mateos sustentó la iniciativa de reforma constitucional, las ideas que a continuación se enuncian, las cuales revelan la intención que perseguía la reforma:

⁸³ Sobre el punto anterior, es necesario hacer patente que el alcance de esta investigación se limita exclusivamente a definir el régimen laboral de organismos descentralizados y no de toda la administración paraestatal.

CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores al Congreso de la Unión. –
Presentes.

Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1o. de septiembre último (1959), me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella **los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.**

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

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 aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos 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 allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas...

...Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además, se le asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir **entre el Estado y sus servidores...**

Queda claro que la intención de la iniciativa estudiada pretendía elevar a nivel constitucional la reglamentación laboral de todos los trabajadores del Estado, no solo de una fracción de éste. Además de ello, la propia iniciativa da cuenta de la diferencia que existe entre la relación jurídica de los trabajadores del sector privado (quienes coadyuvan con su patrones en la búsqueda de fines de lucro o satisfacción personal) y la de los trabajadores al servicio del Estado (quienes se convierten en colaboradores del ejercicio de la función pública). Posteriormente, el 10 de diciembre de 1959, la Cámara de Senadores inició el análisis sobre el proyecto de reforma constitucional, de cuyas reflexiones destacan las siguientes ideas:

...I. La iniciativa presidencial que se estudia, como se desprende de su propio enunciado, tiende a incorporar dentro del texto constitucional el conjunto de garantías sociales y derechos de los trabajadores, que han sido ya establecidos por

el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y otras leyes relativas...

...**A fin de incorporar en el artículo 123** y que integra al Título Sexto, Capítulo III, de la Constitución, bajo el rubro Del Trabajo y la Previsión Social, **las garantías sociales y los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado**, se introduce la distribución formal consistente en que el texto actual del artículo 123 establecerá en el Apartado A...

...En el Apartado B se comprenden las normas que rigen las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores y empleados, **teniendo en cuenta la naturaleza especial de esas relaciones y las características del trabajo encomendado a los servidores del Poder Público.**

2. Las Comisiones dictaminadoras consideran absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa. Siguiendo la tradición establecida por el constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra se eleven a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a **garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado**, limitando al Poder Público en sus relaciones con ellos a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y a adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito...

..En consecuencia, las Comisiones que suscriben se permiten proponer a la ilustrada consideración de V.S. la aprobación, con las modificaciones que se han apuntado, del siguiente proyecto de ley que adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:...

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

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

Para efectos de esta investigación resaltan las siguientes ideas:

- a) El Congreso de la Unión coincide con la intención de la iniciativa presidencial de establecer un nuevo marco regulatorio laboral aplicable al sector público nacional (al Estado, conforme a sus propias palabras) acorde a la propia naturaleza del servicio que se presta, diferenciándolo de las reglas aplicables al trabajo en general.
- b) La fracción VII del apartado B refiere indirectamente como ente a regular a toda la administración pública (lo que implica tanto centralizada como descentralizada), pues al establecer modalidades de designación del

personal a regular por este apartado, obliga al Estado a capacitar (“organizar escuelas”) a la totalidad de dicha administración.

- c) La iniciativa del Ejecutivo emplea indistintamente términos tales como “trabajador al servicio del Estado”, “trabajador al servicio de los Poderes de la Unión” y “servidor público” para referirse a los sujetos a los que pretende regular con el nuevo apartado constitucional.

Destaca lo anterior en virtud de que el criterio de la SCJN que es materia de esta investigación, hace una interpretación literal del término “Poderes de la Unión” a que refiere la parte inicial del apartado B del artículo 123 constitucional; para postular, con base en su propia interpretación del artículo 90, que la administración paraestatal no forma parte de ninguno de los tres poderes públicos y, por ende, no está contemplada en los entes a regular por el mencionado apartado B del artículo 123 constitucional.

2.3.3. El artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

A efecto de reglamentar el artículo 123 constitucional en su apartado B, el Congreso de la Unión creó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, la cual en su artículo 1º señala lo siguiente:

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.**

Es a partir de la revisión sobre la constitucionalidad de este artículo de ley (específicamente sobre si al contemplar a los organismos descentralizados entre los sujetos a regular contraviene o no a la parte inicial del apartado B del artículo 123 constitucional), que la SCJN lo declara inconstitucional, afirmando que sí contraviene al mencionado apartado B, y por tanto, concluyendo que el régimen laboral de los organismos descentralizados debe ser el contemplado en el apartado A.

En la iniciativa de ley, el precepto legal no contemplaba inicialmente la mención genérica a todos los organismos descentralizados como entes a regular, sino que fue el Legislativo quien hizo esa ampliación, a la cual refiere el análisis que hace esta investigación del proceso legislativo que dio origen a esta disposición.

Asimismo, la Exposición de Motivos elaborada por el Ejecutivo Federal, de 5 de diciembre de 1963, deja claro que el universo a regular es la totalidad de los trabajadores al servicio del Estado. Para mayor claridad, la investigación solo se remite a las partes en que se abordan los conceptos de utilidad para esta investigación:

...Elevados a preceptos constitucionales los principios tutelares del trabajo de los servidores públicos, por la adición del Apartado B al artículo 123, procede complementar este importante avance mediante la expedición de la Ley que la reglamente.

La Revolución Mexicana, a través de las normas jurídicas y de los gobiernos que han venido realizando sus postulados, **ha reconocido y protegido los derechos de los servidores del Estado.** El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión ha cumplido, ampliamente, con su función armonizadora y de justicia social; pero al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales, es oportuno incorporar las mejoras que dicta la experiencia de los veinticinco años en que ha beneficiado a los íntimos colaboradores de la función pública, que son los trabajadores al servicio de la Nación.

Con base, además, en la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia y en las tesis del H. Tribunal de Arbitraje, se abordan en la presente Iniciativa -que se ha inspirado en el mismo espíritu de justicia y que ha sido formulada disponiendo de una más amplia perspectiva técnica- los problemas de: jornada de trabajo; estabilidad en el empleo; salarios; requisitos reguladores del escalafón conocimientos, aptitud y antigüedad; derecho de huelga; protección en casos de accidentes y enfermedades profesionales o no profesionales; jubilación; muerte; habitaciones baratas y tiendas económicas; protección específica de la mujer; estableciendo, también, la conciliación para resolver los conflictos colectivos y los intersindicales, así como otras normas; **para el debido respeto de la dignidad y los derechos de los servidores públicos...**

...Como al régimen del Estatuto vigente se hallan incorporadas diferentes instituciones que, aunque con personalidad jurídica distinta a la de los órganos representativos del Estado, están estrechamente ligadas a sus actividades y fines, es evidente que deben continuar dentro de los límites normativos de la nueva ley. Con el objeto de precisar su ámbito de aplicación, en el artículo 1º, se enumeran esas instituciones....

En atención a lo expuesto y con apoyo en la facultad que me otorga la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, el siguiente proyecto de

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

TITULO PRIMERO

Disposiciones Generales
CAPITULO UNICO

Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales y de los trabajadores a su servicio; así como para las Instituciones que a continuación se expresan y los trabajadores a su servicio: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "General Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil.

El texto original de la Iniciativa de Ley no incluía en su artículo 1º la mención genérica a todos los organismos descentralizados como entes a regular, sino que es hasta la sesión de la Cámara de Diputados de 18 de diciembre de 1963 que el legislativo propone esa ampliación en el alcance de la ley.

...Hecho el estudio y análisis de cada uno de los capítulos y del artículo que interfieran el proyecto de la ley de que se da cuenta, con mejores y más numerosos elementos de juicio, producto de la investigación de la opinión de los sectores más interesados, pugnado por mantener la armonía que durante más de 20 años ha regido entre el Estado y sus servidores, **estimamos conveniente modificar algunos de los preceptos a fin de precisar la jurisdicción de este cuerpo de ley y dejar establecido con claridad los derechos y obligaciones de los trabajadores, al igual que la responsabilidad del Estado, dentro del campo del sistema democrático que rige la vida del país;** garantizando dentro del orden constitucional el ejercicio de tales derechos...

Para este solo objeto, **las reformas que se proponen al proyecto, tienen como base la de interpretar fielmente la aplicación del principio de igualdad de todos los trabajadores ante la ley** y el espíritu eminentemente revolucionario de protección obrerista que constituye la tónica de la política del señor Presidente, licenciado Adolfo López Mateos, Autor de la iniciativa, **mediante la cual se propone alcanzar, para los servidores públicos,** no sólo la seguridad y estabilidad en el desempeño de sus cargos, eficiencia en la realización de sus actividades, superación individual y social, estímulo en el trabajo diario, sino garantizar a todos los sectores económicamente activos del pueblo de México, mayor rapidez en el trámite, atención, expedición y despacho de los asuntos relacionados con el Poder Público **y afirmar, cada día más, la conducta del funcionario y del empleado público, dentro de normas estrictas de honradez y moralidad.**

Por las razones que en cada caso se expresan hemos encontrado conveniente proponer las siguientes modificaciones:

Artículo 1o La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorio Federales y de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno- Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil, **así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.**

Las Comisiones que suscriben han considerado conveniente modificar ligeramente la redacción de este artículo para mayor calidad e incluir dos Organismos de las mismas características que la Comisión Nacional Bancaria, como son la Nacional de Seguros y la Nacional de Valores y **dejar abierta la inclusión de otros organismos descentralizados de semejanza naturaleza.....**

Posteriormente, en la sesión de Dictamen y Discusión por parte del Senado de la República de 24 de diciembre de 1963, se formuló la última revisión al proyecto de ley. Destacan el particular las últimas reflexiones de los senadores Vicente García González, Ramón Ruíz Velasco y Eliseo Aragón Rebolledo sobre el contenido del artículo 1º de la Ley estudiada, específicamente en relación a la inclusión genérica de los organismos descentralizados, en un intento por definir el alcance de esa inclusión.

Son interesantes esas nociones toda vez que en ellas se aprecia ambigüedad en el dominio de los propios legisladores sobre el tema, además de la intención de no modificar la situación laboral específica de las empresas pilares del "corporativismo obrero mexicano" en los años sesentas del siglo pasado, esto es, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México.

"H. ASAMBLEA...

...En términos generales: **la modificación al artículo 1º entraña la inclusión entre los organismos a cuyos titulares y trabajadores les será aplicada la Ley de la Comisión Nacional de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros; previéndose, además, la aplicabilidad de la misma Ley a otros organismos similares descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos...**

.....En esas condiciones estimamos que no existe inconveniente para adoptarlas en la forma propuesta, y los suscritos se permiten solicitar la aprobación del proyecto de ley en los términos en que ha venido devuelto de la H. Colegisladora, encareciendo, por ser de obvia y urgente resolución, se le dispensa el trámite de segunda lectura...

...El C. Secretario Román Celis: Aprobado por unanimidad, en lo general.

-Está a discusión en lo particular.

El C. García González: Pido la palabra.

El C. Presidente: Se concede el uso de la palabra al senador García González.

El C. Vicente García González: La parte final del artículo 1º nos habla de que "así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores, que tengan a su cargo funciones de servicio público..."

Quiero preguntar a las Comisiones sobre estos organismos descentralizados. ¿A cuáles se refiere? ¿Consideramos que la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México y otros que tienen sindicatos especiales, deben incluirse aquí, o están separados de esta condición?

El C. Presidente: Las Comisiones tienen la palabra.

El C. Ramón Ruiz Vasconcelos: En realidad, la duda que presenta el senador García González es una duda que merece una respuesta, no precisamente en el sentido de modificar el texto del artículo, **pero sí para precisar que los organismos a que él se refiere no quedan dentro del espíritu y, por tanto, de la aplicación de esta Ley. En realidad, esta última parte del artículo que aparece agregada por la H. Colegisladora, en cierta forma quiere prever, por una parte, cualquier posibilidad futura de organismos descentralizados similares que se llegaren a crear; entonces estaría previsto desde ese momento, desde el primer momento, la aplicación de estas reglas. Aparte de esto, cualquier otro organismo que se escapara -posiblemente no es el caso- podrían de todas maneras quedar sujetos a estas normas los titulares y los trabajadores de la Dependencia, de acuerdo con la parte final agregada por la Cámara de Diputados.**

Creo que con estas aclaraciones el precepto queda para la interpretación, en sus justos límites, que los legisladores quisieron otorgarle.

El C. García González: Pido la palabra.

El C. Presidente: Tiene la palabra el senador García González.

El C. García González: **A pesar de la explicación del senador Ruiz Vasconcelos, considero que dejar esta parte final en el texto de la Ley, va a dar motivo a varias confusiones. Por lo tanto, me pronuncio en que se retire esa parte final del artículo quinto de esta Ley.**

El C. Presidente: La Secretaría informará si hubo artículos especialmente separados.

El C. Secretario Román Celis: ¿Algún otro señor Senador desea hacer uso de la palabra en relación con el artículo 1º?

El C. Aragón Rebolledo: Pido la palabra.

El C. Presidente: Tiene la palabra el senador Aragón Rebolledo.

El C. Eliseo Aragón Rebolledo: Yo quiero expresar mi opinión y rogar al senador García González que retire su petición de supresión de esta frase.

Creo que está perfectamente claro el enunciado de qué organismos, es decir, a que organismos se refiere el artículo 1º, se refiere a organismos descentralizados que no guardan relaciones contractuales obrero-patronales con sus trabajadores, sino relaciones burocráticas. Entonces, al decir en la parte final "otros organismos similares", quiere decir que son aquéllos que no guardan relaciones contractuales obrero-patronales ni, como consecuencia, tiene sindicatos propios sujetos a Ley Federal del Trabajo.

De modo que al decir "similares", tienen que ser similares en toda su organización, sean de servicio público, sean creados por decreto; pero, además, que no tengan relaciones contractuales obrero-patronales. Y creo que con esta explicación la interpretación del artículo será en esos términos, para no lesionar la situación jurídica de relación contractual entre obreros de Ferrocarriles y empresa, entre obreros de Petróleos Mexicanos y empresa, y otros muchos que guardan la peculiaridad de tener relaciones de patrón a trabajador.

El C. García González: Pido la palabra.

El C. Presidente: Tiene la palabra el senador García González.

El C. García González: Señor Presidente: Voy a retirar la proposición de mi parte, con la súplica de que las palabras expresadas por el señor senador Eliseo Aragón Rebolledo se agreguen al acta, como aclaración de la misma, y solamente en esta forma podré votar afirmativamente.

El C. Presidente: Se agregará el texto de la declaración del senador Aragón Rebolledo al acta....

Esto es, ante la duda razonable sobre el tratamiento que se daría a las relaciones laborales de organismos descentralizados como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, los Senadores razonan que:

- a) A dichos organismos no le será aplicables las disposiciones de la nueva Ley, sino solo a los de creación posterior (sin decirlo expresamente, se propone como solución la aplicación del principio de irretroactividad de la ley para no afectar las relaciones obreras existentes en organismos descentralizados, solo las futuras).
- b) Solo se regularán laboralmente por esta ley, los organismos con relaciones *burocráticas* (entendiendo por táleselas de tipo *administrativo*), y no aquellos con relaciones obrero-patronales sujetas a la Ley Federal del Trabajo. Es este segundo argumento con el que se define la posición final de los Senadores sobre el tema, sin embargo, el mismo quebranta el

principio de igualdad entre trabajadores de organismos descentralizados, ya que permite que les sean asignados regímenes laborales distintos.

En conclusión, la reflexión del Senado reflejan su decisión de pugnar por que las relaciones laborales de organismos descentralizados como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales se sigan regulando por los lineamientos del apartado A del mencionado artículo 123 constitucional. No obstante, ello no se ve clarificado ni en el texto del artículo 1º de la Ley estudiada, además de que se opone a la intención de la propia iniciativa presidencial que dio origen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al igual que al contenido y propósito del propio artículo 123 apartado B constitucional, el cual se analizó anteriormente.

2.3.4. Los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VIII segundo párrafo y VI, respectivamente establecen los regímenes laborales aplicables para los trabajadores de los Estados y Municipios.

La fracción VIII segundo párrafo del artículo 115 constitucional señala:

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Mientras que la fracción VI del artículo 116 establece que:

Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias

En concreto, ambos artículos refieren que los regímenes laborales aplicables en las entidades locales, sujetándolos a la legislación que emitan para esos fines los Congresos locales, para lo cual éstos solo tiene como restricción el no vulnerar las garantías mínimas que a favor de los trabajadores consigna.

Asimismo, la parte de mayor relevancia para esta investigación es que la Constitución Federal dispone que los regímenes laborales de tipo local aplican a la totalidad de los trabajadores de las “entidades políticas” y no de algún sector de los gobiernos de esas entidades políticas. Específicamente, ambos artículos constitucionales hablan de la regulación de relaciones laborales entre “municipios” (artículo 115) o “estados” (artículo 116) con sus trabajadores, y no de relaciones laborales entre “Ayuntamientos” o “Poderes Locales”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contó con ninguna referencia específica a los regímenes laborales de los servidores públicos locales sino hasta el 3 de febrero de 1983 (esto es, sesenta y seis años después de su promulgación), pues mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa fecha, se reformó el artículo 115 constitucional en forma integral, con el propósito de dar mayor claridad al marco de acción gubernamental en los municipios, fijando además de sus competencias administrativas, funciones e independencia política, lo relativo a las relaciones laborales con sus trabajadores.

La reforma constitucional mencionada tiene como origen la iniciativa del Ejecutivo Federal de 8 de diciembre de 1982, enviada a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, cuyo proceso legislativo se revisa a continuación, exclusivamente por lo que hace a la determinación del régimen laboral de sus servidores públicos.

CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
PRESENTE.

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político...

...Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por sus indudables permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que **"Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción"...**

...Un relevante renglón de la iniciativa, **es la propuesta contenida en la Fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.**

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, **lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores.** Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios....

...Por lo anterior, y con fundamento en la Fracción I, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

ARTICULO ÚNICO. - Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:...

...IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores, y...

La iniciativa de reforma replantea en su totalidad el contenido del artículo 115 constitucional, siendo el punto relevante para esta investigación la nueva fracción IX, la cual establecerá las condiciones que fijarán el régimen laboral tanto de los trabajadores de los estados como de los municipios.

En resumen, la fracción establece la competencia de las legislaturas locales para definir el régimen laboral aplicable en cada estado, a través de la legislación que emitan para el efecto, con la condición de que dichas leyes establezcan y protejan beneficios mínimos constitucionales similares a los de los trabajadores regulados por el artículo 123 constitucional; y a su vez otorga facultades a las legislaturas locales para determinar el régimen laboral en los municipios (con la condición de que también respeten y tutelen beneficios similares a los que asignen a los trabajadores de la entidad federativa de que se trate).

Continuó el trabajo legislativo sobre esta reforma constitucional en sesión de la Cámara de Senadores de 27 de diciembre de 1982. A continuación se revisan los puntos más relevantes para esta investigación.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, les fue turnada la Iniciativa de Decreto que pretende reformar el artículo 115 de la Constitución Política, presentada a esta Cámara de Senadores por el Ciudadano Presidente de la República; Comisiones que después de analizar meticulosamente la referida Iniciativa, emiten el presente Dictamen....

...Finalmente, las comisiones han encontrado que la redacción de la fracción IX de la Iniciativa, al facultar a las legislaturas locales para establecer leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los estados y sus servidores y los estatutos para regular las relaciones laborales entre los municipios y sus servidores superan antiguos vicios derivados de que, sin apoyo literal en los Apartados A) y B) del artículo 123 de la Constitución, los Estados han legislado, no siempre bien, para regular las relaciones con sus trabajadores y las de los municipios con sus servidores.

Además, otorgar esta facultad a las legislaturas locales no es violatorio de la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, pues ha quedado claro que ésta no puede interpretarse fraccionadamente sino como un orden jurídico total, de manera que **desechando la posibilidad de agregarle un Apartado más al artículo 123 del Texto Fundamental y no existiendo posibilidad de incorporar a los servidores de los estados y municipios en ninguno de los dos Apartados actuales, siempre es mejor frente a la ausencia o laguna de la Ley, el establecimiento de la norma precisa, que resuelva ese problema jurídico.**

De tal manera, las comisiones advierten que las legislaturas locales harán expeditas las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, las que de ninguna manera podrán contravenir las normas constitucionales de la República relativas al trabajo.

Por estas razones, las comisiones dictaminadoras han preferido cambiar la redacción del primer párrafo de la fracción IX de la Iniciativa, **para que sea con base en el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus leyes reglamentarias, con las que expidan las legislaturas estatales leyes que**

regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y que esas reglas comprendan asimismo a los trabajadores municipales y sus relaciones con los ayuntamientos.

En virtud de que el artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias otorgan y garantizan los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, la impartición de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garantizan la eficacia en sus labores, la solución jurisdiccional de controversias, y que con base en ellas tanto los estados como los municipios pueden celebrar convenios para que instituciones federales presten servicios de seguridad social a sus trabajadores, estas comisiones han considerado que la redacción propuesta a la fracción IX contenida en un solo párrafo, **asegura por un lado la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la Constitución General de la República, y por el otro la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas contemplen las características y peculiaridades de la legislación laboral de los servidores públicos de cada entidad y de los municipios.**

Si un título honra a nuestra Constitución es el empeño y énfasis en atender los problemas de los trabajadores. Hasta ahora, los trabajadores de la Federación gozan de disposiciones e instituciones que operan para salvaguardar sus derechos, para brindarles seguridad y estabilidad en sus funciones, para dignificar su esfuerzo enaltecedor del progreso y para resolver con espíritu de equidad y justicia las controversias jurídicas que puedan suscitarse. Los trabajadores de los Estados, servidores públicos que ejecutan las disposiciones y órdenes de las autoridades al igual que sus homólogos de la Federación deben contar con instrumentos que enaltezcan su obra y dignifiquen su existencia.

La justicia social es atención permanente a los núcleos mayoritarios, a los desposeídos, a quienes con su esfuerzo y constancia contribuyen a la grandeza de México. **Los servidores públicos son trabajadores de México, y como tales, urgente es satisfacer sus anhelos de justicia, confiriéndoles a los Estados la obligación de legislar sobre las relaciones laborales con sus servidores públicos.** Al ordenar la expedición de tales ordenamientos jurídicos, se cierra y perfecciona el círculo de la protección al trabajador mexicano, sea obrero, jornalero, servidor público de la Federación, de los Estados y de los municipios. El espíritu social de 1917 se actualiza, se subraya y se integra en esta época de renovación moral de la sociedad; con mucha claridad cobra vida el nacionalismo revolucionario por el que pretendemos estructurar una sociedad libre y justa.

Es importante destacar, no obstante, que los ciudadanos senadores Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Ángel Aceves Saucedo y Luis José Dorantes Segovia advirtieron en el seno de las Comisiones, que el texto propuesto no es el mejor procedimiento para lograr el propósito que lo anima y que gracias a la posibilidad de desarrollo en cambios jurídicos, pugnarán por su mejoramiento y que suscriben este dictamen para sumarse al interés nacional de robustecer la vida nacional...

..Por las razones anteriores, las Comisiones que suscriben se permiten proponer a la Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de

DECRETOQUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo único. Se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:...

...IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Del análisis de la sesión de trabajo de la Cámara de Senadores se desprende el cambio de redacción a la fracción IX del artículo 115 constitucional, a fin de sujetar el régimen laboral de los servidores públicos estatales y municipales a los principios del artículo 123 constitucional. Destaca que el Senado refiere en todo momento a la necesidad de regular laboralmente a la totalidad de los servidores públicos estatales y municipales, y en ningún momento se infiere de su análisis que su intención legislativa se limite a proteger con la reforma constitucional solo a algún sector de gobierno de estas entidades políticas (como lo sugiere la Corte en sus tesis jurisprudenciales que sostienen que el apartado B del artículo 123 constitucional solo protege a la administración pública centralizada federal).

Asimismo destaca que respecto de la moción hecha por los Senadores Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Ángel Aceves Saucedo y Luis José Dorantes Segovia, en el sentido de que el texto propuesto no era “el mejor procedimiento” para lograr el propósito que se persigue con la fracción IX propuesta, el senador José Ramírez Gamero, en ausencia de los citados, clarificó la intención de aquellos, de la siguiente manera:

-EL C. SENADOR JOSÉ RAMÍREZ GAMERO: Con su venia, señor Presidente; compañeras Senadoras, compañeros Senadores; Efectivamente, en el seno de Comisiones los Senadores de la República, que al mismo tiempo formamos parte del Congreso del Trabajo, estuvimos atentos a los trabajos y aun cuando gran parte de nosotros no pertenecíamos a las Comisiones Dictaminadoras, sin embargo, con la facultad que nos concede el Reglamento, nos integramos a las mismas con el propósito de encontrar una mejor redacción y una mejor aplicación a las reformas que contiene la Iniciativa.

Encontramos, en principio, que la fracción IX que se propone en la Iniciativa se contemplaban facultades a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes en relación con las normas que rigen la vida jurídica de los trabajadores al servicio de los Estado y los trabajadores de los Municipios.

Los Senadores miembros del sector obrero estuvimos siempre atentos a toda esta discusión y encontramos que existe clara contradicción entre el Artículo 73 Constitucional, fracción X, con lo que establece la redacción de la Iniciativa y la redacción de la fracción IX que hace la Comisión Dictaminadora.

Dejamos expuestos nuestros puntos de vista y nuestro voto particular ante las Comisiones y dijimos que **existe contradicción entre la Fracción X del Artículo 73 que establece que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión el legislar en materia de trabajo y en la facultad que se está otorgando en el 115 constitucional a las Legislaturas de los Estados para dictar leyes que normen las relaciones de trabajo entre los trabajadores al servicio de los Estados y los trabajadores de los Ayuntamientos.**

Sin embargo, como es propósito del autor de la Iniciativa el proteger a más de un millón de trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios que están sujetos a caprichos de Gobernadores sin ninguna limitación, los compañeros que aparecen haciendo la objeción en Comisiones dijeron que con el propósito de que se protegiera a ese gran número de trabajadores, en principio signaban el dictamen, quedando a salvo nuestros derechos para, en su momento, presentar las reformas que consideráramos pertinentes, en virtud de que **en todo caso para proteger verdaderamente a esos trabajadores deberían de quedar sujetos al régimen que establece el apartado B del artículo 123 constitucional.**

Pero, repetimos, con el propósito de que se logren los objetivos del autor de la Iniciativa, de proteger a los trabajadores de los Estados y de los Municipios, en principio aceptamos estas reformas y en su momento haremos las modificaciones o las propuestas a modificaciones tanto a la Constitución como a las leyes reglamentarias.

Esa misma fecha concluyó el análisis por parte de la Cámara de Senadores sin que hubiese mayores reflexiones de trascendencia para esta investigación, remitiéndose el Proyecto del Senado para su análisis por la Cámara de Diputados, la cual comenzó su revisión el 28 de diciembre de 1982, sin enriquecer el análisis sobre el aspecto laboral que contemplaba la reforma.

Al día siguiente, 29 de diciembre de 1982, la Cámara de Diputados continuó reflexionando sobre la reforma, siendo solo destacable para esta investigación la oposición del Partido Popular Socialista a facultar a las legislaturas locales a regular sobre relaciones laborales en municipios y estados, señalando que éstos debían ser incluidos dentro del artículo 123 constitucional directamente, aunque al final dicha moción no fue secundada.

Por último, el 2 de febrero de 1983 formaliza la Cámara de Diputados el proyecto de decreto de reforma al artículo 115 constitucional, sin que se discuta ningún aspecto relativo al régimen laboral aplicable en los estados y municipios, concluyéndose con la votación final y aprobándose para su publicación en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente.

Posteriormente, en el año 1987 vuelve a reformarse el artículo 115 constitucional, simultáneamente con el artículo 116 constitucional, para adoptar finalmente la modalidad de reglamentación laboral en estados y municipios que actualmente consigna la constitución. A continuación se revisa el proceso legislativo que dio origen a dicha reforma constitucional, para identificar el propósito del Constituyente sobre el tema.

El 30 de noviembre de 1986 se recibió en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional a los artículos 17, 46, 115 y 116, promovida el Ejecutivo Federal. Por tratarse de una reforma multitemática, la investigación solo revisa aspectos relativos al régimen laboral aplicable a trabajadores de estados y municipios, contemplados en los artículos 115 y 116 constitucionales.

Una vez recibida en la Cámara de Senadores la iniciativa del Ejecutivo Federal, con fecha 16 de diciembre de 1986 comenzó el análisis legislativo sobre el tema, del cual destacan los siguientes aspectos:

H. ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Asuntos Relativos al Pacto Federal que suscriben, les fue turnada para su estudio y dictamen, la Iniciativa de Decreto que Reforma los Artículos 17, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga las Fracciones VIII, IX y X del Artículo 115 de la propia Constitución, enviada por el Ejecutivo Federal a esta Cámara de Senadores, en su carácter de Cámara de Origen, con fundamento en lo dispuesto por la Fracción I del Artículo 71 de la Carta Magna....

...Por lo que se refiere a las estructuras gubernamentales de los Estados de la República y de los Municipios, las mismas fueron precisadas por el Constituyente de Querétaro en los artículos 115 a 122, perfeccionándose la estructura municipal por reforma introducida al artículo 115 publicada el 3 de febrero de 1983.

...Es propósito total del iniciador reservar al artículo 115 constitucional de manera exclusiva para señalar las bases mínimas de organización de la célula política fundamental del Estado Mexicano: el municipio. Sin embargo, en la fracción II del artículo 116 y en la fracción V de este mismo artículo, el iniciador hace referencia a aspectos municipales, pues en la primera mencionada indica que en la elección de los ayuntamientos se introducirá el principio de la representación proporcional y en la segunda citada, **señala que en las relaciones de trabajo entre los trabajadores municipales y los municipios se observarán las mismas reglas que existen para los trabajadores al servicio de cada uno de los Estados**. Para cumplir el propósito del iniciador, las comisiones que dictaminan proponen una modificación al artículo 115 constitucional. Tal modificación consiste en que en lugar de derogar su fracción VIII, la misma se modifique para quedar con el siguiente texto:

"VIII.- Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias."...

Por iguales razones, de la fracción V del citado artículo 116 constitucional, tendrá que suprimirse la referencia que se hace a las relaciones de trabajo entre trabajadores de los municipios y éstos, y tal fracción quedaría:

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.".....

Como puede apreciarse, es esta propuesta de modificación planteada por la Cámara de Senadores la que dará origen al texto actual que contemplan las fracciones VIII del artículo 115 constitucional y VI del artículo 116 constitucional (aunque en ese momento la modificación al artículo 116 se hizo en la fracción V y no en la VI).

Continuó el debate sobre el tema en sesión de 19 de diciembre de 1986, siendo aprobado el Proyecto de Reforma por el Senado sin mayor reflexión sobre el tema central de nuestra investigación, por lo que fue remitida a la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 1986 para continuar con el trabajo legislativo, el cual fue planteado en sesión de la cámara baja de 23 de diciembre de 1986, de la cual destacan las siguientes reflexiones:

ARTÍCULOS 17, 46, 115 Y 116 CONSTITUCIONALES

EL C. presidente: -El siguiente punto del orden del día, es la primera lectura al dictamen relativo al proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga las fracciones IX y X del propio artículo 115 de la misma Constitución.

Honorable asamblea:

...La fracción V del artículo 116 corresponde en su texto y en su espíritu a la actual fracción IX del artículo 115. Esta comisión coincide con la legisladora al proponer en su minuta una enmienda a la misma, al igual que al texto de la fracción II en virtud de que es conveniente reservar el artículo 115 para fijar las bases mínimas de la organización municipal sin introducir normas de otra naturaleza....

...Esta Comisión coincide con el Senado al estimar que la fracción VIII del artículo 115 debe reformarse para postular que corresponde a las leyes de los estados introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios y que a la misma debe fusionarse la actual fracción IX del propio artículo 115 referido al régimen laboral municipal....

...En concordancia, la fracción V del citado artículo 116 constitucional, debe suprimir la referencia que hace a las relaciones de trabajo entre los trabajadores de

los municipios, puesto que como ya se expresó es adecuado contener este precepto dentro del artículo 115.

Por las razones expuestas en el dictamen del Senado, mismas que esta Comisión comparte, sin cambiar su sentido se estima conveniente que en lugar de proponer la derogación de las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, sólo se proponga la derogación de las fracciones IX y X.

En resumen, la Cámara de Diputados se adhirió a la propuesta del Senado de la República sin mayor reflexión relevante para esta investigación, en cuanto a definir los regímenes laborales de estados y municipios en los artículos 116 y 115 respectivamente.

Lo único destacable sería que, en sesión de 27 de diciembre de 1986, cuando se retomó el análisis general y particular del proyecto, diversos partidos políticos (a través de los diputados Arnaldo Martínez Verdugoy Gerardo Unzueta Lorenzana del Partido Socialista Unificado de México, Martín Tavira Urióstegui del Partido Popular Socialista, Genaro José Piñeiro López del Partido Socialista de los Trabajadores y Juan de Dios Castro Lozano del Partido Acción Nacional) se opusieron a facultar a las legislaturas locales a regular sobre relaciones laborales en municipios y estados (tal y como se opuso el Partido Popular Socialista en 1983), sustentando su alegato en los siguientes puntos:

- El artículo 73 fracción X de la Constitución Federal establece como facultad exclusiva del Congreso Federal, la de legislar en materia laboral, por lo que es contradictorio facultar, a través de los artículos 115 y 116, a las legislaturas locales para regular las relaciones laborales-burocráticas.
- Es innecesario que los congresos locales legislen sobre la materia laboral burocrática, pues en su opinión, los servidores públicos locales deben ser remitidos directamente a la aplicación del artículo 123 constitucional (en algunos casos los diputados sugirieron que el apartado que regulase a los trabajadores de estados y municipios fuese el A, y no el B).

Se destaca que ninguna de estas ideas fue aceptada.

Por último, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se modificó el artículo 116 constitucional de manera que se recorrió su numeración, por lo que la fracción V que originalmente contemplaba la regla para definición del régimen laboral en estados y municipios se convirtió en la fracción VI, adoptando el texto que actualmente detenta en la Constitución Federal.

En resumen, del proceso legislativo de creación de las reglas constitucionales para determinar el régimen legal-laboral-burocrático-local aplicable en estados y municipios, no se desprende en ningún momento la intención legislativa de separar a la administración pública local en centralizada y descentralizada para

asignarles un régimen laboral distinto, sino más bien, queda clara la intención de considerarlas como una sola unidad a regular.

Si bien es cierto, existen fracciones partidistas que tenían la intención de que no se facultara a las legislaturas locales a regular respecto del régimen laboral burocrático, proponiendo en su lugar que se remitiera a los burócratas locales a la aplicación directa del artículo 123 constitucional (lo que no prosperó finalmente), en lo que hubo coincidencia total es en considerar como unidad indivisible a la estructura de servidores públicos municipales por un lado, y por el otro, como unidad de las mismas características a la estructura de servidores públicos de la entidades federativas.

En conclusión, este capítulo ha permitido identificar las premisas constitucionales primarias y secundarias contempladas en la Constitución Federal que serán de utilidad para definir el régimen laboral de los organismos descentralizados, y a su vez, formuló un análisis sobre el proceso legislativo de origen de los artículos 90, 115, 116 y 123 apartado B constitucionales, y del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El análisis citado permitirá abordar con claridad la revisión de los criterios jurisprudenciales que califican de inconstitucional al último de los artículos mencionados, mismos que consideran apropiado asignar a los organismos descentralizados federales el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional. De igual manera, se estará en condiciones de analizar los criterios jurisprudenciales y aislados que asignan, por analogía, el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional a la administración descentralizada estatal y municipal, con la finalidad de verificar su validez formal y racional, a fin de comprobar si su aplicación hace coherente y funcional el orden constitucional.

3. El régimen laboral constitucional de los organismos descentralizados, definido por la jurisprudencia de la SCJN

3.1. Precedentes jurisdiccionales sobre el régimen laboral constitucional de los organismos descentralizados

Dada su naturaleza de entes públicos al servicio del Estado, ya sea en la ejecución de tareas estratégicas o prioritarias, en la prestación de servicios públicos y sociales o en la obtención y aplicación de recursos para fines asistenciales o seguridad social, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, es común suponer que los organismos descentralizados en México deben regirse por el esquema laboral burocrático plasmado en el artículo 123 apartado B constitucional (en el caso de los federales), o por los regímenes derivados de los artículos 116 y 115 constitucionales (en el caso de los estatales y municipales, respectivamente), pues se trata de entes *estatales* encargados de tareas *estatales*.

Sin embargo, entre los años de 1993 a 1996, el Pleno de la SCJN resolvió diversas controversias jurisdiccionales (amparos indirectos y recursos de revisión) que dieron origen a tesis jurisprudenciales que declaran inconstitucional el contenido del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la parte que enumera a los organismos descentralizados entre los entes públicos a regular por dicha ley, pues estima que la inclusión de dichos organismos en esa ley no es acorde al contenido del apartado B del artículo 123 constitucional, de la cual es reglamentaria. Estas tesis no solo declaran inconstitucional el artículo 1º de la llamada “Ley Burocrática”, sino que también establecieron una máxima a seguir en la materia: la administración paraestatal se rige laboralmente por el apartado A del artículo 123 constitucional.

Las tesis originales sobre el tema son las siguientes:

- a) Tesis P. /J 15/95 de rubro TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE CREACIÓN DE DICHO ORGANISMO, EN CUANTO ESTABLECE QUE SUS RELACIONES LABORALES SE REGIRÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Agosto de 1995, pág. 59, Novena Época.
- b) Tesis P.J. 1/96, de rubro ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Febrero de 1996, pág. 52, Novena Época.

Estos criterios parten de las siguientes premisas para definir la competencia jurisdiccional en material laboral para la administración paraestatal federal:

- a) La administración paraestatal federal no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, por componerse de entes jurídicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, que si bien están alineados en su función a los objetivos de ese Poder, carecen de la facultad de imperio o coacción propia de éste, pues sus funciones constituyen más bien una obligación estatal y no se relacionan con el ejercicio de facultades soberanas.
- b) El Ejecutivo Federal se integra solo por el Presidente de la República como único ente con personalidad jurídica propia, quien ejerce sus atribuciones a través de la Secretarías y Departamentos Administrativos (a la fecha han desaparecido esos Departamentos Administrativos, existiendo solo las Secretarías).
- c) Los organismos descentralizados no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, sino que en su carácter de unidades auxiliares, tienen por finalidad la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado a que corresponda el sector dentro del cual se encuentren agrupados.
- d) El apartado B del artículo 123 constitucional solo es aplicable a los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y al Gobierno del Distrito Federal, no siendo extensivo a la administración paraestatal federal, pues ésta no forma parte de ninguno de los poderes mencionados.

Para sustentar las premisas citadas en los anteriores incisos a), b) y c), la SCJN formuló un análisis del contenido de los artículos 80, 89 fracción I y principalmente del 90 constitucional, así como de las leyes reglamentarias de este último, esto es, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (en sus textos vigentes en el año 1995).

Por otro lado, para sostener en su resolución el criterio contemplado en el anterior inciso d), la Corte, al delimitar el alcance del texto contemplado en la parte inicial del artículo 123 constitucional apartado B, que señala:

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

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

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores....⁸⁴

...no consideró necesario analizar (mucho menos interpretar) el sentido que el Constituyente le dio a dicho enunciado jurídico, ni identificar la situación jurídica que se pretendía regular, sino que simplemente tomó dicha frase en un sentido literal (e inconexo con las demás disposiciones constitucionales), para concluir que el régimen laboral que regula ese apartado constitucional está limitado exclusivamente a los entes que integren los Poderes de la Unión o al Gobierno del Distrito Federal, más no a todo el aparato estatal federal; y por ende, al haber concluido previamente que los organismos descentralizados federales no forman parte del Poder Ejecutivo Federal (ni de ningún otro Poder), su conclusión obvia era considerarlos ajenos al régimen laboral del apartado B del artículo 123 constitucional.

Además, para consolidar su argumento, refiere en su análisis al contenido que en 1995 (mismo que aún hoy es vigente) señalaba el numeral 1 del inciso b) de la fracción XXXI del apartado A) del artículo 123 constitucional, que dice:

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

- A) Ramas industriales y servicios...
- B) Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

...para asumir que debe considerarse a los organismos descentralizados entre las empresas “administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”, a que refiere el texto mencionado, y que la ubicación de este enunciado jurídico dentro del apartado A confirma su aplicabilidad a los organismos descentralizado (sin haber dado cuenta de que dicha ubicación es *accidental*, como se demostró en el numeral 2.3.2. del capítulo segundo de esta investigación)

En resumen, la SCJN formula un intrincado análisis sobre los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para concluir que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, ni de ningún otro poder; y luego simplemente recoge el texto literal de la parte inicial del artículo 123 constitucional apartado B, afirmando que solo regula a los Poderes Federales y que por, no formar parte los organismos descentralizados de ninguno de ellos, no son sujetos de aplicación de ese régimen laboral.

Esto es, como fórmula para resolver la controversia, la Corte construyó un silogismo simple en el que estableció como premisa A):

⁸⁴ El texto actual ya era vigente en el año 1995, fecha en que se emitió el criterio jurisprudencial.

- A) Los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo.

Como premisa B):

- B) El apartado B del artículo 123 constitucional solo regula a los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal.

Para concluir que:

- C) a los organismos descentralizados no les resulta aplicable el apartado B del artículo 123 constitucional.

El silogismo empleado por la SCJN es válido desde el punto de vista formal, más esta investigación afirma que el mismo es incongruente, pues parte de premisas que en la práctica no resultan coherentes para el sistema jurídico mexicano, lo que ocasiona que su conclusión tampoco pueda ser asimilada en la realidad, si no es con dificultades. Sobre este punto en particular, esta investigación sostiene que la Corte no llevó a cabo un verdadero trabajo de interpretación del artículo 123 constitucional apartado B, sino que simplemente construyó un argumento jurídico a modo para sostener el criterio que postula⁸⁵.

A lo largo de los capítulos primero y segundo de esta investigación, se han venido desarrollando y comprobando dos ideas simples, tanto desde la perspectiva teórica como la legal:

- 1) Los organismos descentralizados federales son órganos integrantes del Poder Ejecutivo Federal, pues más allá del formulismo legal que les asigna personalidad jurídica, patrimonio propio y una autonomía que es ficticia en la práctica; su dependencia, subordinación y sometimiento a dicho Poder los convierte en una parte importante de éste.
- 2) El régimen laboral que contempla el apartado B del artículo 123 constitucional fue creado para regular a todos los órganos federales estatales, sin excepción.

Estas son dos ideas centrales cuya validez sustancial en la realidad mexicana ha venido siendo demostrada por esta investigación. Ambas ideas han sido extraídas

⁸⁵ En Las Razones del Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica 134, México, Tercera reimpresión 2007, página 13, Manuel Atienza, a propósito de la construcción de argumentos falaces, refiere una verdad indiscutible: "a partir de premisas falsas se puede argumentar correctamente desde el punto de vista lógico; y, por otro lado, es posible que un argumento sea incorrecto desde el punto de vista lógico, aunque la conclusión y las premisas sean verdaderas o, por lo menos, altamente plausibles".

tanto de la doctrina como de una adecuada interpretación de las disposiciones legales aplicables al tema, y por tanto, la investigación propone en el capítulo cuarto que sean éstas las que se tomen como premisas para definir el régimen laboral de los organismos descentralizados.

Previo a entrar en materia de esa propuesta (lo cual se planteará en el capítulo siguiente), este capítulo referirá algunas de la problemáticas que ha propiciado en la práctica jurídica mexicana el criterio jurisprudencial que sostiene la Corte, a fin de corroborar las dificultades que pasa el sistema jurídico mexicano para asimilarlo.

3.2. Voto particular del Ministro José Vicente Aguinaco Alemán al amparo en revisión 83/94

Cabe destacar que sobre la resolución al amparo en revisión 83/94 del conocimiento del Pleno de la Corte, que fue el primero de los amparos en revisión que dieron origen a la tesis jurisprudencial P. /J 15/95 de rubro TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE CREACIÓN DE DICHO ORGANISMO, EN CUANTO ESTABLECE QUE SUS RELACIONES LABORALES SE REGIRÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN, el Ministro de la SCJN, José Vicente Aguinaco Alemán formuló un Voto Particular en contra, por el cual manifestaba su desacuerdo con el criterio empleado por la Corte para interpretar la fracción XXXI inciso b) numeral 1 del apartado A del artículo 123 constitucional (por el cual refirió el criterio mayoritario de la Corte que debía considerarse a los organismos descentralizados como parte de “las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”), por las siguientes consideraciones:

Difiero del criterio sustentado por la mayoría porque los subincisos 1, 2 y 3 del citado inciso b (refiriéndose el Ministro al inciso b de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional) se deben interpretar en conjunto como una triada y no en forma desarticulada y dispersa, y porque su exégesis debe hacerse en concordancia con los artículos 25, 28, 90 y 93 de la Constitución Federal, y con algunos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

De la revisión que formula el Ministro a los artículos 25, 28, 90 y 93 constitucionales en su voto particular, obtiene las siguientes conclusiones:

- 1) Tanto la Constitución en su artículo 28, como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, distinguen tanto en su concepción como en su conformación y objetivos a los organismos descentralizados de las empresas de participación estatal mayoritaria.

2) El inciso b) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional refiere a las empresas de participación estatal mayoritaria, no a los organismos descentralizados.

Asimismo, el Ministro sostiene que para definir el alcance de aplicación del apartado B del artículo 123 constitucional, es necesario realizar una interpretación sistemática de su contenido con el texto de los artículos 89 fracción I, 90 y 93, concluyendo que:

... los artículos 89 fracción I, 90 y 93 de la Constitución Federal, los cuales deben interpretarse sistemáticamente con el artículo 123 constitucional...

Ahora bien, según dichos preceptos, la esfera administrativa del Poder Ejecutivo comprende la administración centralizada y la paraestatal, y el Presidente de la República es la persona en que se deposita el Poder Ejecutivo, y tiene a su cargo intervenir en dicha administración paraestatal; y por consiguiente, siendo el Servicio Postal Mexicano⁸⁶ un organismo descentralizado y paraestatal, forma parte del Poder Ejecutivo, es decir, de la esfera administrativa del Presidente de la República, y su personal se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional...

En el voto particular, el Ministro también destaca la notoria dependencia operativa que las entidades paraestatales tienen del Poder Ejecutivo Federal en los aspectos relativos a su creación, operación y extinción, por lo que no es congruente desapegarlos jurídicamente de la esfera del poder mencionado.

Los artículos 9, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen que a fin de que el Ejecutivo intervenga en las entidades de la administración pública paraestatal éstas se agruparán por sectores y subsectores, considerando el objeto de cada uno de ellos en relación con la esfera de competencia de las Secretarías de Estado; que dicha intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda, la cual fungirá como coordinadora del sector o subsector respectivo y tendrá a su cargo coordinar la programación, presupuestación, operación y evaluación de resultados, así como participar en los órganos de gobierno de dichas entidades.

Los artículos 8, 9, 10, 15, 17, 21, 46 y 47 de la Ley Federal de las entidades paraestatales disponen que corresponde a las Secretarías de Estado y a las coordinadoras de sector, establecer políticas de desarrollo para ellos; coordinar su programación y presupuestación y conocer y evaluar los resultados de su operación; que en la extinción de los organismos descentralizados deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, que la ley o el decreto respectivo fijen la forma y términos de su extinción y liquidación; que el director general de dichos organismos será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste por el órgano de gobierno; que los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y que las propias entidades deberán sujetarse a la Ley de

⁸⁶ En el amparo en revisión 83/94, se analizó la naturaleza jurídico-laboral del Organismo Descentralizado Federal denominado Servicio Postal Mexicano.

Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, y a los programas sectoriales y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados.

Si bien la administración paraestatal está basada en la descentralización administrativa la cual permite que las entidades paraestatales gocen de autonomía y de libertad para realizar sus funciones, como lo establece el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los artículos a que hice referencia demuestran que a pesar de ello el Presidente de la República, a través de las Secretarías de Estado y de las coordinadoras de sector, tiene una fuerte intervención en dichas entidades, autorizadas por el artículo 90 constitucional; por lo cual, dichas entidades y en particular los organismos descentralizados conservan una notoria dependencia del Poder Ejecutivo.

Esto es, el análisis del Ministro revela una realidad incuestionable: más allá de los modelos y estructuras administrativas a que ha recurrido el Estado mexicano para ubicar a los organismos descentralizados federales como integrantes del Gobierno Federal, su directa dependencia y vinculación al Poder Ejecutivo Federal es innegable, y por ende, son indiscutiblemente componentes de dicho poder. Sin embargo, ya se ha venido explicando que la SCJN ignoró la importancia de este hecho en su trabajo de interpretación, y emitió una interpretación incongruente y errónea del artículo 123 constitucional apartado B.

Además, el Ministro también refuta el argumento de que solo el Ejecutivo y sus dependencias tienen facultad de imperio, refiriéndose al reconocimiento hecho por la misma SCJN en la jurisprudencia publicada en el Apéndice de 1988, página 2828 de la Segunda Parte, cuyo rubro dice: 1761. SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD, sobre las atribuciones que tiene como autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social en algunas de sus funciones.

3.3. Análisis de los criterios jurisprudenciales sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados

En el punto anterior, se hizo referencia a las reflexiones que sobre el tema, postuló el Ministro Aguinaco Alemán durante la solución de los conflictos jurisdiccionales que dieron origen a las tesis jurisprudenciales analizadas.

Es interesante verificar que tanto las tesis jurisprudenciales como el voto particular del Ministro Aguinaco comparten muchas de las premisas sobre las que están construidas sus respectivas conclusiones. Sin embargo, es al final de su análisis, concretamente al momento de presentar sus resultados, en que sus posiciones difieren.

Ambas partes coinciden en reconocer la naturaleza de entes públicos de los organismos descentralizados (en su creación, estructura, funciones y relaciones con el Estado) y también reconocen la existencia de un vínculo de subordinación de éstos hacia el Poder Ejecutivo Federal. Al respecto, se reitera que esta

investigación presenta en su capítulo primero un análisis sobre el tema, cuyas conclusiones son coincidentes con las antes expresadas.

Sin embargo, mientras que para el Ministro Aguinaco éstos argumentos bastan para sostener que debe aplicarles el régimen laboral para trabajadores al servicio del Estado (apartado B del artículo 123 constitucional) porque es evidente que “sí” forman parte del Poder Ejecutivo, para los demás ministros de la SCJN esos argumentos no bastan para llegar a la misma conclusión, pues para ellos lo determinante es el hecho de que en teoría sean organismos con personalidad jurídica independiente, patrimonio propio y autonomía de gestión, para considerarlos como personas morales distintas al Poder Ejecutivo.

Es decir, aunque aquí difieren la Corte y el ministro disidente sobre la manera de interpretar la relación que existe entre organismos descentralizados y Poder Ejecutivo Federal, ambos comparten (sin decirlo expresamente) la idea de que el apartado B del artículo 123 constitucional solo rige a los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal. Por tanto, en el debate entre el ministro Aguinaco y la Corte, lo relevante para definir el régimen laboral de los organismos descentralizados es la manera como conciben la relación que existe entre dichos organismos y los Poderes de la Unión, particularmente con el Ejecutivo.

Luego entonces, se advierte que uno de los puntos trascendentales que dejó inconcluso la SCJN al momento de emitir sus criterios jurisprudenciales sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados, fue el que nunca se pronunció en forma exhaustiva sobre el alcance o significado de la primera parte del apartado B del artículo 123 constitucional, y solo realizó una aplicación literal del enunciado jurídico que lo integra para sostener su conclusión.

Esta investigación coincide con la conclusión a la que llega el Ministro Aguinaco en su voto particular, más no en la forma en que arribó a la misma, pues mientras que el Ministro postula la aplicación del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional a los organismos descentralizados, por suponer que la vinculación administrativa entre éstos y el titular del Ejecutivo Federal es lo suficientemente sólida para considerarles parte de éste último (aunque se trate de entes con patrimonio y personalidad jurídica propia), lo que esta investigación postula es que el Constituyente que dio origen al apartado B del artículo 123 constitucional, pretendió crear un régimen de derecho laboral para todo el sector público federal y el del gobierno del Distrito Federal, sin que para ello fuese relevante si el ente a regular forma parte de la administración central o descentralizada, o si constituye un órgano constitucional autónomo o si está conformado mediante cualquier otra modalidad administrativa reconocida por el Estado Mexicano.

Es tan sencillo como afirmar que “el régimen laboral constitucional para el Estado debe aplicarse a todos los entes estatales”. Y esta afirmación no constituye una mera opinión, sino que es congruente con el sentido común y con el orden constitucional, e incluso lo hace más efectivo y racional que el criterio postulado por la Corte mexicana en las tesis citadas en este capítulo.

A manera de resumen, a continuación se enlistan algunas de las deficiencias principales en que incurre el ejercicio interpretativo (o más bien “argumentativo”) de la Corte, al definir el régimen laboral de los organismos descentralizados:

- a) La SCJN incurre en un error metodológico desde el inicio de su análisis sobre el tema, ya que las controversias que le fueron planteadas en las controversias jurisdiccionales que dieron origen a las tesis jurisprudenciales analizadas en este capítulo, le solicitaban se pronunciase sobre la inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en la parte que enumera como algunos de sus entes de aplicación a los organismos descentralizados), por una aparente contravención al artículo 123 constitucional apartado B.

Por sí mismo, ese planteamiento exigía a la SCJN como ejercicio inicial, un análisis exhaustivo y detallado de la parte inicial del apartado B del artículo 123 constitucional, para definir su alcance y a partir de allí, verificar si la norma secundaria se apega a aquél. Sin embargo, la estructura del análisis de la Corte inicia a la inversa, elaborando conclusiones a partir de la revisión al artículo 90 constitucional, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; como parte de un ejercicio argumentativo (no interpretativo) que le permitiese afirmar que los organismos descentralizados no forman parte del Ejecutivo Federal.

- b) La SCJN no hace ningún esfuerzo por identificar si existen diferencias entre la norma jurídica que estableció el Constituyente al crear el apartado B del artículo 123 constitucional y la forma en que construyó el enunciado jurídico para ello, el cual a la letra dice:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...

- c) La SCJN omite realizar un análisis sobre los fines que perseguía el Constituyente al dar origen al apartado B del artículo 123 constitucional, y por lo mismo no logra asimilar su intención. Ello no hubiese tenido consecuencias en la práctica si el resultado de su interpretación coincidiera con la intención final del Constituyente; sin embargo la conclusión de la Corte es diametralmente opuesta a ésta y por ende, tergiversa su totalidad el propósito original del Constituyente que la originó, al emitir una conclusión contraria a la pretensión original de éste. Ello significa que la Corte, en lugar de haber identificado el sentido real de una norma, “inventó” su significado, algo para lo cual no está facultada.

Esta investigación ha venido insistiendo desde el primer capítulo en la ineficacia de ejercicios de interpretación (o argumentación) de normas que no tomen en cuenta el análisis teleológico sobre los fines de las mismas, pues el derecho no

puede ser concebido como un catálogo de reglas sin conexión directa con la realidad. Pilar Zambrano lo explica de mejor manera:

La constatación de que la indagación teleológica forma parte esencial de toda interpretación, es una consecuencia necesaria tanto del carácter práctico como lingüístico del derecho. Desde el punto de vista de su practicidad, el derecho no es un pedazo de piedra, ni un fenómeno meteorológico o físico, sino una práctica social. Si de lo que se tratara es de investigar y determinar los patrones que se repiten regularmente en una dimensión de la naturaleza física, podría resultar legítimo recortar el objeto de investigación a una parte de la cosa o fenómeno estudiado, haciendo abstracción de sus fines o tendencias intrínsecas. Podría resultar legítimo en el caso de que no se tratara tanto de conocer la cosa, como de dominarla⁸⁷.

...a menos que el derecho se contemple como un juego de sonidos y grafismos sin sentido, es conceptualmente errado afirmar que una práctica jurídica puede eventualmente acoger reglas interpretativas que excluyan la interpretación teleológica (Waluchow) o que sólo la admitan para casos excepcionales (Raz).⁸⁸

...toda interpretación lingüística se asienta sobre una indagación por parte del intérprete acerca de la intención lingüística (¿qué quiso decir?) y pragmática (¿qué quiso hacer?) del orador. Y la interpretación jurídica no escapa a esta regla general: también el intérprete jurídico tiene que preguntarse por las intenciones lingüística y pragmática si quiere comprender los fines del mandato y los fines de la práctica⁸⁹.

Por tanto, en el capítulo cuarto de esta investigación se plantea una interpretación más completa sobre el alcance de la primera parte del apartado B del artículo 123 constitucional, empleando el método teleológico primordialmente, a fin de resolver sobre lo que pretendía legislar el Poder Constituyente al dar origen a ese apartado constitucional.

Se considera necesario el empleo de ese método de interpretación en virtud de que, aun reconociendo que los criterios jurisprudenciales analizados surgen de un trabajo formal de interpretación jurídica realizado por la SCJN, sus conclusiones no logran dar coherencia al orden jurídico constitucional en aspectos básicos como el respeto y observancia al principio de igualdad laboral de todos los servidores públicos estatales, además de que generan como consecuencia el colocar a los organismos descentralizados en un marco dual de “derecho privado/laboral-administrativo/público” que hace ambiguos e inoperantes para ellos algunos de los beneficios constitucionales consagrados a favor de los trabajadores en el apartado A del artículo 123 constitucional.

Al respecto, sobre el desempeño específico de la Corte al dar origen a las tesis jurisprudenciales que definen el régimen laboral de los organismos descentralizados, es importante señalar que el rol que desempeñan los órganos

⁸⁷ *Ibidem*, p. 58.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 59.

⁸⁹ *Ídem*.

jurisdiccionales dentro de un estado constitucional organizado bajo el principio de división de poderes, constituye el de ser garante del control de legalidad en el Estado, no debiendo permitir en su trabajo que la influencia de aspectos ajenos prevalezca por encima de la ley. Esto es, el Poder Judicial es un órgano de control de legalidad, no político.

El Estado mexicano, en el ejercicio de la democracia, ha llegado a un punto en el que no puede permitir un retroceso en su actuación, los poderes, en el ejercicio de las funciones que les fueron encomendadas, deben actuar de conformidad como el Estado de derecho lo provea.

Es aquí donde el papel de los jueces constitucionales adquiere enormes dimensiones ya que en caso de que los poderes excedan el ámbito de sus facultades, estarían lesionando seriamente el Estado democrático de derecho, por lo que nuestro tribunal constitucional debe garantizar que los demás poderes actúen conforme a derecho.

Por otra parte, la actuación de nuestro tribunal constitucional no debe limitarse a los asuntos que impliquen exceso o abuso de facultades de los demás poderes, la actuación de nuestro tribunal constitucional debe también comprender la revisión de la forma de actuación de los demás poderes.

Lo anterior, en el entendido de que dicha “revisión” se lleve a cabo desde el punto de vista estrictamente jurídico, sin tocar el aspecto político, y únicamente respecto a las normas constitucionales que sirvieron de fundamento para la actuación del poder de que se trate; es decir, tomado en consideración únicamente el punto de vista constitucional de la actuación del poder⁹⁰.

Esta investigación no desconoce que el desarrollo vertiginoso de la sociedad mexicana puede propiciar que la legislación existente no siempre ofrezca alternativas claras para la atención de los nuevos problemas a regular, nique el mecanismo de creación o actualización de leyes es menos dinámico que los cambios sociales (lo que obliga al juez a recurrir a menudo a su “discrecionalidad” para resolver casos difíciles). Sin embargo, sostiene que el método teleológico de interpretación de normas es el más efectivo para contrarrestar dichas problemáticas, pues ese método aporta elementos imprescindibles para la resolución de problemas jurídicos que ninguno otro ofrece, concretamente el conocimiento sobre los fines que se perseguían al crear la norma, lo que coadyuvará en la “creación inmediata del derecho faltante” sin que se oponga, contradiga o haga inoperante el existente.

Es para ello para lo que sirve fundamentalmente el empleo del método teleológico: para evitar que se tergiverse la norma al ser interpretada.

La interpretación jurídica siempre ha sido un problema clave para la teoría general del derecho. Desde hace varias décadas, se ha puesto de manifiesto que la

⁹⁰ OROZCO López, Edgar A., La actuación de la SCJN en nuestro Sistema Democrático; El Juez Constitucional en el Siglo XXI T. II, México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.p. 522-5234.

aplicación de una norma jurídica aporta modificaciones al esquema objetivado; que el proceso de concreción contiene algo nuevo, que no está previamente contenido en la norma general.

Es por ello que incluso en los sistemas de tradición continental, como el mexicano, la doctrina ha descrito a la actividad judicial como actividad integradora del ordenamiento jurídico, a través de conceptos como *“insuficiencia, inclusive en el sistema de la legalidad, de la concepción meramente lógica de la sentencia”*, poniendo de relieve que los conceptos indeterminados previstos en las normas escritas ofrecen al juez el camino para generar derecho⁹¹.

Esto es, la actividad judicial en su ejercicio origina nuevas formas de ver al derecho, al aplicarlo en situaciones específicas, sin embargo, éste “nuevo” derecho no puede surgir en controversia o sosteniendo posiciones antagónicas al derecho ya existente, pues la función jurisdiccional ejercida mediante el ejercicio del criterio del juez, se circunscribe a “completar” el derecho en aquellos aspectos en los que la norma escrita es insuficiente, no a inventarlo.

3.4. Impacto de las tesis jurisprudenciales estudiadas en el ejercicio de Derechos Laborales de índole colectivo

En el punto anterior se señaló que los criterios jurisprudenciales de la Corte que se analizan en este capítulo han generado consecuencias tales como el colocar a los organismos descentralizados en un marco dual de “derecho privado/laboral-administrativo/público”, que hace ambiguos e inoperantes algunos de los beneficios constitucionales consagrados a favor de los trabajadores en el apartado A del artículo 123 constitucional.

Prueba de ello lo es el criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión 92/2008, del cual emana la tesis aislada de rubro ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO. RESULTA IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE SUSCRIPCIÓN DE UN CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.⁹²

La revisión textual del criterio es necesaria, pues en él se confirma el criterio de la Corte de considerar aplicable a los organismos descentralizados el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional, más también se estima procedente negar a los trabajadores de esos organismos el derecho de contratación colectiva propio de ese régimen constitucional mencionado, por oponerse ello a su naturaleza administrativa:

⁹¹ SILVA García, Fernando, La SCJN como tribunal constitucional: creación judicial del derecho y eficacia normativa de la jurisprudencia constitucional; La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, T. V. Juez y Sentencia Constitucional, México, 2008, pp. 765-766.

⁹² Publicado en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Noviembre de 2008, Materia(s): Laboral, Tesis: I.6o.T.394 L, Página: 1365

El Pleno de la SCJN en la jurisprudencia P. /J. 1/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 52, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.", estableció que las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores no se rigen por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el apartado A del aludido precepto constitucional y por la Ley Federal del Trabajo; **sin embargo, si un sindicato demanda de un organismo de tal naturaleza la firma de un contrato colectivo de trabajo, tal acción resulta improcedente, pues a través de ella se pretende que existan variaciones en las prestaciones de los trabajadores de un impacto económico tal que significan erogaciones con cargo al Gobierno Federal, las cuales, por una parte, deben ser liquidadas a través del presupuesto de egresos; y, por la otra, requieren ser autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de que el titular de un organismo público descentralizado no está facultado para concertar el pago de prestaciones dentro de una contratación colectiva.**

La tesis antes mencionada formula un razonamiento por el cual antepone las disposiciones administrativas y presupuestales aplicables a los organismos descentralizados, a los beneficios que el régimen laboral del artículo 123 constitucional apartado A contempla para los trabajadores en lo colectivo, para así negar la posibilidad de que el ente público pueda suscribir un contrato colectivo de trabajo, argumentando primordialmente que su titular no está facultado para concertar el pago de prestaciones dentro de una contratación colectiva.

Esto es, bajo dicho razonamiento existiría un "impedimento administrativo-legal" para que los organismos descentralizados suscriban contratos colectivos de trabajo, pues en ellos debe pactarse, conforme a los artículos 386 y 391 de la Ley Federal del Trabajo, el monto de los salarios de los trabajadores, atribución que según el Tribunal Colegiado del conocimiento escapa de la esfera del titular de un organismo descentralizado, pues éste requiere de una autorización previa expedida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A continuación se enlistan aspectos que hacen cuestionable la validez sustancial de esa tesis:

- 1) El artículo 59 fracción XIII de la Ley Federal de Entidades Paraestatales consigna como facultad y obligación de los Directores Generales de este tipo de entidades, la suscripción de los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores, lo que se opone al argumento de la tesis analizada.
- 2) En la práctica, siendo la contratación colectiva y su revisión un proceso que exige solicitud de los trabajadores con una anticipación mínima de sesenta días a la fecha de conclusión de vigencia cuando se trata de revisión integral, de treinta días cuando la revisión se refiere solo a salarios generales, y de diez

días tratándose de la suscripción inicial de un contrato colectivo conforme a los artículos 399, 399 Bis y 920 de la Ley Federal del Trabajo; los límites de negociación con que cuentan los organismos descentralizados son determinados previamente tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como por la Secretaría que encabece el sector de que se trató, con base en los parámetros plasmados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año en curso, y bajo estos parámetros se llevan a cabo las negociaciones por los Directores Generales.⁹³

Además de lo discutible de la justificación interna que sostiene en su argumento la tesis analizada (a lo cual se refiere en los párrafos anteriores), la consecuencia más relevante es que en la práctica crea una “esfera de protección” de tipo colectivo-laboral no contemplada en la ley a favor de los organismos descentralizados como patrones; pues el argumento tecnocrático que sostiene que esos organismos están imposibilitados para suscribir contratos colectivos, en realidad origina un impedimento a sus trabajadores para exigir una libre contratación colectiva, derecho que les es asignado por los criterios jurisprudenciales de la Corte que les asignan el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional.

A mayor detalle, el derecho a organización por parte del sector obrero, así como del empleo de mecanismos que equilibren los factores de la producción (como la contratación colectiva y el ejercicio de la huelga para hacerlo exigible), se encuentran plasmados en las fracciones XVI, XVII y XVIII del apartado A del artículo 123 constitucional, y particularmente en el artículo 387 de la Ley Federal del Trabajo, que establece como obligación al patrón, celebrar un contrato colectivo de trabajo cuando le sea solicitado por trabajadores miembros de un sindicato.

No existe duda de que el ejercicio de la contratación colectiva (a través del emplazamiento a huelga) es su derecho obrero. Walter Benjamín opina que se trata del ejercicio de un derecho mediante medios violentos:

La función de la violencia por la cual ésta es tan temida y se aparece, con razón, para el derecho como tan peligrosa, se presentará justamente allí donde todavía le es permitido manifestarse según el ordenamiento jurídico actual.

Ello se comprueba sobre todo en la lucha de clases, bajo la forma de derecho a la huelga oficialmente garantizado a los obreros. La clase obrera organizada es hoy, junto con los estados, el único sujeto jurídico que tiene derecho a la violencia. Contra esta tesis se puede ciertamente objetar que una omisión en la acción, un no-obrar, como lo es en última instancia la huelga, no puede ser definido como violencia. Tal consideración ha facilitado al poder estatal la concesión del derecho a la huelga, cuando ello ya no podía ser evitado...

⁹³ Las revisiones anuales de salarios generales y bianuales de contrato colectivo en su totalidad que realizan Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social y demás organismos descentralizados con sus respectivos sindicatos, corroboran el funcionamiento de esa mecánica.

...Y en este sentido, según la concepción de la clase obrera –opuesta a la del estado- el derecho de huelga es el derecho a usar la violencia para imponer determinados propósitos⁹⁴.

Desde el campo de la sociología, Benjamin concibe al ejercicio de la huelga como un medio violento institucionalizado para exigir derechos, aún cuando esa violencia se caracterice por ser omisiva en la acción, o más bien, una negativa a cumplir con lo pactado (en la huelga el acto “violento” sería suspender las labores, no prestando el trabajo contratado).

Por su parte, Carlos Alberto Puig Hernández sostiene que no constituye un acto violento, dada la “institucionalización” del ejercicio de la huelga:

Expresar la intención de suspender las labores con motivo de la huelga y que los trabajadores adviertan al patrón que ellos ganarán el movimiento son hechos que representan, en nuestra opinión, un amago lícito. Tomar al patrón de las solapas del traje y amenazarlo de muerte o con incendiar la empresa, sí constituyen hipótesis de violencia o malos tratamientos en contra de éste, que realizados dentro o fuera del servicio, pueden llegar a integrar una causal individual de rescisión de la relación de trabajo, en términos de lo dispuesto en las fracciones II y IV del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo...

...En estas condiciones, podemos adelantar como una de las conclusiones de este estudio, que la propuesta de un sindicato, planteada al patrón que emplee trabajadores miembros de aquél, para celebrar un contrato colectivo de trabajo, en la que se le advierta que, en caso de no suscribir el instrumento respectivo, se suspenderán las labores en la empresa, no constituye, en sí mismo, un caso de violencia que engendre un vicio del consentimiento el cual facultare al empleador para demandar la nulidad del acto jurídico correspondiente⁹⁵.

Más allá de los argumentos a favor o en contra sobre las posturas antagónicas antes señaladas, ambas confirman que la contratación colectiva y su exigibilidad mediante el ejercicio de la huelga constituyen derechos y medios a favor de los obreros, en los que ni siquiera la falta de voluntad en el patrón es motivo suficiente para desatender la obligación de suscribir un contrato colectivo. Por ende, mucho menos lo sería una restricción administrativa como la que sostiene el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en la emisión de la tesis aislada antes revisada.

No es interés de la investigación cuestionar el accionar del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en la emisión de la tesis aislada revisada, la cual es polémica desde una perspectiva jurídica; sino más

⁹⁴ BENJAMÍN, Walter, Para una crítica de la violencia, Edición electrónica de www.philosophia.cl / Escuela de Filosofía Universidad Arcis. <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Benjamin/violencia.pdf>, 23 de abril de 2013, 11:14 horas.

⁹⁵ PUIG Hernández, Carlos Alberto, ¿Qué es en realidad, el contrato colectivo de trabajo?, Estudios Jurídicos en Homenaje al Doctor Néstor de Buen Lozano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 687-688.

bien destacar el hecho de que, a raíz de la aplicación en la práctica de los criterios jurisprudenciales analizados en ésta, en casos complejos los tribunales están siendo orillados a sostener resoluciones controversiales en los conflictos contenciosos de su conocimiento (en perjuicio de su propia credibilidad), para hacer coherente el régimen administrativo-presupuestal de los organismos descentralizados con el manejo diario de sus relaciones laborales.

Ello se afirma en virtud de que el conflicto que originó la tesis analizada derivó de la presentación ante la Junta Especial Número Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, de un Pliego de Peticiones con emplazamiento a huelga mediante el cual el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de Telecomunicaciones de México, solicitaba la firma y suscripción de contrato colectivo de trabajo al organismo descentralizado Telecomunicaciones de México (Telecomm-Telégrafos), siendo hasta la última instancia (esto es, la revisión a la sentencia de amparo indirecto), en que el Tribunal Colegiado del conocimiento estableció el criterio revisado.

Ahora bien, en contradicción con el criterio antes mencionado, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en la tesis aislada de rubro TRABAJADORES DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. FORMA DE CONSIDERAR SUS PRESTACIONES LABORALES CUANDO SE CONTROVIERTE SU NATURALEZA DEBIDO AL CAMBIO DE REGULACIÓN DE SU RELACIÓN LABORAL, dictada al resolver el amparo directo 627/2013, correspondiente a la Décima Época y Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2; Pág. 1525, establece que el cambio de regulación laboral que en la práctica pudieran sufrir algunos trabajadores de organismos descentralizados, al pasar del apartado B al A del artículo 123 constitucional, por aplicación de las tesis jurisprudenciales analizadas en este capítulo, no debe ocasionar renuncia de derechos laborales, y en todo caso, deben considerarse como análogas y complementarias tanto las prestaciones legales como contractuales de uno a otro régimen, siempre y cuando no impliquen doble pago, así como las prestaciones extralegales.

El criterio anterior da cuenta de un principio general de derecho en materia laboral, denominado “irrenunciabilidad de derechos de los trabajadores” plasmado en el inciso h) de la fracción XXVII del apartado A del artículo 123 constitucional, estableciendo en el caso específico que la migración del régimen laboral del apartado B al apartado A del artículo 123 no es impedimento para que se dé cumplimiento a este principio. Como se explicó párrafos antes, la tesis del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, de rubro ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO. RESULTA IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE SUSCRIPCIÓN DE UN CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO sí transgrede el principio de irrenunciabilidad de derechos a favor de los trabajadores, pues les impidió ejercer el derecho de contratación colectiva y de huelga con argumentos inválidos desde un punto de vista jurídico sustancial.

Otra muestra del problema práctico que originan las tesis jurisprudenciales analizadas en este capítulo, quedó en evidencia en el capítulo primero de esta investigación, al plantear el análisis de las tesis jurisprudenciales 178/2012 y 179/2012, de rubros ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO, y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO, ambas de la Segunda Sala de la SCJN; cuyo contenido deja en evidencia el esfuerzo hecho por la Corte (sin éxito en opinión de esta investigación) por racionalizar de alguna manera la pertenencia de los organismos descentralizados al Poder Ejecutivo Federal (la cual se esmeró en negar durante casi treinta años), sin revertir su criterio de aplicar el esquema laboral del apartado A del artículo 123 constitucional a dichos organismos, sin dar mayor explicación de ello.

¿Cómo lo hizo? Diseñando un esquema ambiguo de pertenencia de los organismos descentralizados al Poder Ejecutivo dividido en dos categorías, a) pertenencia en sentido estricto y, b) pertenencia en sentido abstracto, sin explicar con claridad en qué consiste la diferencia entre uno y otro.

Quizá lo que intentó defender la Corte es que estructuralmente no pertenecen al Poder Ejecutivo aunque sí desde el punto de vista del ejercicio de sus funciones (según supone esta investigación de la redacción de ambas tesis), aunque la Corte no le expresa de esa manera. No obstante y aún cuando esa hubiese sido su intención, sigue quedando en evidencia la “artificialidad” de la división hecha respecto de la pertenencia de los organismos descentralizados al Poder Ejecutivo, y por lo mismo, la dificultad de que sea racionalmente aceptada por la sociedad.

3.5. Aplicación extensiva del contenido de los criterios jurisprudenciales analizados a los regímenes locales (estados y municipios)

Cabe señalar que por lo general, la propia Corte y algunos Tribunales Colegiados de Circuito han hecho extensivo el criterio de considerar aplicable el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional a los organismos descentralizados locales (estatales o municipales) por analogía, al considerar que tampoco forman parte de ninguno de los Poderes Locales (esto es, ni Ejecutivo, ni Legislativo ni Judicial) y por ende no pueden ser regulados por el apartado B del mismo artículo.

Uno de esos criterios es:

COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CONOCER DE LA DEMANDA INTERPUESTA POR UN TRABAJADOR EN CONTRA DEL INSTITUTO DE SALUD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. (Tesis de Jurisprudencia 2a.J/ 12/2000 de la Segunda Sala de la SCJN).

En este criterio, la Segunda Sala de la Corte recurre al razonamiento de la tesis P.J. 1/96 antes citada, para emitir la siguiente conclusión

...Sentado que los organismos descentralizados de carácter federal no forman parte del Poder Ejecutivo, debe entenderse por igualdad de razón, que en el ámbito local tampoco integran al Poder Ejecutivo las entidades federativas ni municipales, por lo que ha de establecerse que el organismo de que se trata (refiriéndose la tesis al Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato), no se encuentra comprendido en el apartado B del artículo 123 constitucional, respecto de sus relaciones de trabajo, dada su naturaleza. Así, no existe base jurídica para sostener que le sea aplicable el régimen laboral que regula la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios del Estado de Guanajuato, ni es, por tanto, el Tribunal de Arbitraje del Estado la autoridad a la que debe someterse para dirimir los conflictos de carácter laboral que se susciten entre los sujetos de la relación.

Por otra parte, si bien es cierto que la fracción XXXI, inciso b), punto 1, del apartado A del artículo 123 constitucional alude a empresas descentralizadas y no propiamente a organismos de este tipo, resulta determinante recordar que **el apartado B del mismo precepto, único que puede ser reglamentado por las Legislaturas Locales en lo referente a las relaciones entre los Poderes Locales y sus servidores, es limitativo en su ámbito de aplicación**⁹⁶, de lo que se infiere que fuera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un Estado, así como los Ayuntamientos municipales, no es constitucionalmente válido incluir en el régimen burocrático a sujetos ajenos a los enunciados, como los organismos descentralizados que no forman parte del Poder Ejecutivo, porque aun cuando realicen funciones de servicio público, en ningún nivel de gobierno actúan investidos de poder de imperio, y así debe considerarse que sus relaciones laborales escapan a las facultades reglamentadoras de las Legislaturas Locales.

Este es el razonamiento por el que la Corte ha hecho extensivo a los organismos descentralizados locales (estatales y municipales) su criterio de considerar a la administración paraestatal regulable laboralmente por el apartado A del artículo 123 constitucional y no por el B, sustentándolo ello en el principio de "igualdad de razón" y confirmándolo en la tesis aislada de rubro ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL⁹⁷ emitida por dicho tribunal en Pleno, cuya importancia radica en que no se avoca al análisis sobre la situación de un organismo en específico, sino que pretende fijar un criterio de aplicación general para todo organismo descentralizado local.

Sin embargo, los argumentos que sostienen la aplicabilidad por mayoría de razón de los criterios jurisprudenciales analizados en este capítulo a los organismos

⁹⁷ Publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 122, Pleno, tesis P. XXV/98, emitida en el Amparo en revisión 1110/97.

descentralizados locales, incurren en una serie de inconsistencias al sostener que:

1) Al no encontrarse los organismos descentralizados locales entre los entes regulables por el apartado B del artículo 123 constitucional, “automáticamente” debe aplicarle el apartado A (esta conclusión es una consecuencia obvia inferida de su razonamiento, aunque expresamente no la señale el párrafo transcrito).

En ese sentido, si bien es cierto que el régimen del apartado B del artículo 123 constitucional es un régimen de excepción, siendo el régimen de aplicación general el contenido en el apartado A del mismo artículo; también debe considerarse que tanto el artículo 115 y 116 constitucionales prevén la existencia de regímenes laborales adicionales aplicables a los servidores públicos locales, regímenes cuyo diseño no puede contravenir los principios del artículo 123 constitucional, pero ello no implica que sean inevitablemente idénticos o alineados indefectiblemente a uno de sus apartados en específico.

Ello se comprueba con la revisión de las leyes burocráticas locales, por ejemplo, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, aplicable en el Estado de México, cuyo contenido incluso reconoce en sus artículos 133 (relativo a riesgos de trabajo) y 193 (regulación procesal) como fuente supletoria a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional, y no a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B de dicho artículo.

2) El apartado B del artículo 123 constitucional es el único que puede ser regulado por las legislaturas locales y ello únicamente en lo referente a las relaciones entre los “poderes locales y sus servidores (lo afirma en el segundo párrafo de los mencionados).

Al respecto, las leyes burocráticas locales no pueden regular en ninguna forma las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional, puesto que conforme al artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Congreso Federal reglamentar los apartados y el contenido del artículo 123 constitucional. En concordancia, el artículo 116 fracción VI constitucional establece que serán las legislaturas locales las que deben regular en exclusiva sobre los regímenes burocráticos locales con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias, no necesariamente replicándolos.

4. Propuestas de interpretación constitucional para la definición del régimen laboral constitucional de los organismos descentralizados. Reflexiones finales

4.1. La realidad de los organismos descentralizados

A lo largo de la presente investigación hemos analizado a los organismos descentralizados a fin de identificar su origen, su naturaleza, sus funciones así como sus relaciones con los demás entes públicos. Podemos reconocer que en algunos aspectos presentan características similares a las de la empresa privada, sin embargo, esa condición no constituye su esencia, pues en todo momento conservan su condición de entes públicos, lo que se ve confirmado por los siguientes rasgos que les son propios:

- a) Son entidades que utilizan para su funcionamiento recursos públicos.
- b) Tienen una relación directa de subordinación a los poderes ejecutivos federal y local (incluyendo Ayuntamientos).
- c) Sus funciones deben programarse y ejecutarse en concordancia a la planeación de la administración pública a la que pertenezcan.
- d) Su órganos de gobierno y/o consejos directivos (instancias con el poder de decisión y planeación estratégica más alto a su interior) están integrados por miembros de los Poderes Ejecutivos⁹⁸, teniendo en su caso los Directores Generales, como un rol predominantemente administrativo – y no planificador - al interior de estos órganos).

No obstante estas características, el criterio de la SCJN insiste en asignarles a este tipo de entes, tanto federales como locales, el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional, bajo el argumento de que no forman parte de ningún poder público.

4.2. Identificación del régimen laboral de los organismos descentralizados, a partir de la propuesta de interpretación constitucional de esta investigación

En vía de propuesta, esta investigación plantea la siguiente metodología para realizar el trabajo de interpretación constitucional que define el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados en la forma más apropiada para el orden constitucional. Dicha metodología ha sido construida tomando en cuenta los criterios expresados en los puntos del 1.1.3 a 1.1.9. del capítulo primero de esta

⁹⁸ El artículo 9 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y comités técnicos de todas las Entidades Paraestatales (tales como los organismos descentralizados). Por su parte, el artículo 18 de la misma ley, señala que los órganos de gobierno serán presididos por los titulares de los Coordinadores de Sector al que pertenezca la paraestatal o por la persona que éste designe.

investigación, lo que garantiza su validez y racionalidad a partir de los propios razonamientos de la SCJN sobre el tema

Como se ha explicado, la subjetividad propia que rodea a las tareas de interpretación posibilitará múltiples interpretaciones, todas válidas formalmente dependiendo de la técnica interpretativa que se utilice. Sin embargo, esta tesis plantea una alternativa que resulta congruente y válida no solo por emplear una técnica de interpretación aceptada (que es el método teleológico), sino porque además hace coherente sus resultados con el demás orden jurídico mexicano y con la realidad social y gubernamental de nuestro país.

Como método empleado, se formula un planteamiento técnico-jurídico que en forma secuencial, pretende resolver uno a uno los problemas que va presentando el trabajo de interpretación, clarificando el sentido de la norma constitucional a fin de vincular entre sí cada conclusión parcial, con el propósito de asegurar que la resolución final sea válida formalmente y sustancialmente tanto en su construcción como en su resultado, y no adolezca de las mismas deficiencias que el criterio que emplea la Corte en las tesis jurisprudenciales analizadas en esta investigación, las cuales, como se explicó en el capítulo anterior, parten de premisas incorrectas para formular sus conclusiones.

Asimismo, en cada etapa se formularán comentarios sobre el trabajo de interpretación que hizo la Corte, a fin de contar con elementos para verificar la eficacia normativa y constitucional de su determinación.

a) Objetivo del trabajo de interpretación de normas constitucionales:

Definir el régimen laboral que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asigna a los organismos descentralizados federales, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y municipal.

b) Planteamiento del Problema:

- 1) Verificar si resultan apegadas a la Constitución Federal las disposiciones contempladas en la legislación reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, concretamente el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la parte que considera entre los entes a regular a los organismos descentralizados federales.

Consecuentemente, verificar si se encuentran apegadas a la Constitución algunas disposiciones administrativas, como el Decreto de Creación del Servicio Postal Mexicano, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1986, que asignan a organismos descentralizados federales en específico, el régimen laboral del apartado B del artículo 123 constitucional.

- 2) Definir si los organismos descentralizados estatales y municipales regirán sus relaciones laborales bajo alguno de los regímenes laborales contemplados en

los apartados A y B del artículo 123 constitucional, o si les aplican los regímenes laborales creados con fundamento en los artículos 115 fracción VIII segundo párrafo y 116 fracción VI de la Constitución Federal.

Comentarios:

- La SCJN ha hecho extensivo su criterio de regular por el apartado A del artículo 123 constitucionales a los organismos descentralizados locales, sin analizar lo que al respecto disponen los artículos 115 y 116 constitucionales sobre regulación laboral a entes municipales y locales, respectivamente.
- Esta metodología presenta una diferencia fundamental con el criterio de la Corte, pues además de utilizarse el método de interpretación teleológica, se emplean razonamientos deductivos para resolver la problemática, identificando en primer término el alcance de la norma general, que es el artículo 123 constitucional apartado B, para posteriormente verificar si la norma secundaria, o sea el artículo 1º de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, es acorde a la primera (metodología que difiere de la empleada por la Corte, que solo construyó un argumento sin clarificar su técnica de interpretación en forma adecuada).

c) Método empleado:

- 1) Interpretación teleológica del artículo 123 constitucional apartado B, a fin de identificar la norma contemplada por el enunciado jurídico que compone su parte inicial y que a la letra dice:

Artículo 123. Toda persona...

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

...B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores

- 2) Interpretación teleológica del artículo 115 fracción VII constitucional, a fin de identificar la norma contemplada por el enunciado jurídico que compone su parte inicial y que a la letra dice:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:...

...VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

- 3) Interpretación teleológica del artículo 116 fracción VI constitucional, a fin de identificar la norma contemplada por el enunciado jurídico que compone su parte inicial y que a la letra dice:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo...

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y

- 4) Validación formal y racional de la interpretación teleológica de los artículos constitucionales 115 fracción VIII, 116 fracción VI y 123 apartado B; a través de verificar su congruencia con las premisas constitucionales identificadas en los artículos 1º, 3, 25, 26, 28, 39, 40, 41, 108, 110, 113, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos, para comprobar que el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados federales, estatales y municipales que resulte de la interpretación teleológica de los artículos citados, resulte coherente con el orden constitucional mexicano.

Comentarios:

- La SCJN construyó un argumento por el que supuestamente identifica el rol que tienen los organismos descentralizados dentro de la administración pública y su relación con los poderes ejecutivos, utilizando como técnica el definir el alcance del artículo 90 constitucional sobre ese punto específico, a partir del contenido de sus leyes reglamentarias, y concluyó considerarlos ajenos estructuralmente a la administración centralizada.

Es decir, la Corte empleó el método inductivo para definir el alcance del artículo 90 constitucional, basándose en el contenido de sus leyes reglamentarias, lo que es inapropiado técnicamente por resultar contrario al *principio de jerarquía de leyes* contemplado por el artículo 133 constitucional, y el cual indica que la norma secundaria tiene como referente a la Constitución y no al revés.

- La Corte en ningún momento realiza un análisis teleológico de la parte inicial del artículo 123 constitucional apartado B (ni siquiera lo hace del artículo 90 constitucional, en el cual centra su argumento), y solo recurre al enunciado literal para construir su argumento.
- La Corte en ningún momento realiza un ejercicio de verificación respecto a si su conclusión es coherente con el orden constitucional o no, lo cual es necesario para evitar incongruencias posteriores, como las que ha generado su criterio y de las cuales ha dado cuenta esta investigación en el capítulo anterior.

d) Criterios que garantizarán la efectividad del trabajo de interpretación.

Esta investigación sostiene que la interpretación a emplear debe hacer coherente y funcional el orden constitucional. Para lograr ello, debe confrontarse el resultado de la interpretación con el contenido de las premisas constitucionales primarias y secundarias analizadas en los capítulos primero y segundo de esta investigación, verificando su observancia, principalmente la de las premisas constitucionales primarias.

Las premisas constitucionales primarias a observar son las siguientes:

1) Primarias:

I.- Premisas generales de respeto a la libertad e igualdad, como derechos básicos de los habitantes de México.

Este concepto es clave para el trabajo de investigación, porque en respeto al principio de igualdad, debe asegurarse que la opción interpretativa que se adopte garantice que a todos los servidores públicos federales les aplique el mismo régimen laboral, por estar todos ellos al servicio de la federación, haciéndose extensivo ese criterio a los órdenes locales (estatal y municipal).

2) Secundarias

I.- Reconocimiento de la existencia de organismos propiedad del Estado y controlados por éste, a cargo de tareas estratégicas como explotación de hidrocarburos, electricidad, energía nuclear y otras; lo que confirma su naturaleza de órganos estatales (artículos 25 y 28 constitucionales).

II.- Reconocimiento de la categorización que plantea la teoría de los fines y medios constitucionales contemplada por esta investigación (artículo 26 constitucional).

III.- Categorización de toda persona física que preste un servicio subordinado remunerado a cualquier ente estatal como “servidor público” y

homologación de todos los servidores públicos en un solo régimen jurídico administrativo (artículo 108 constitucional)

Comentario:

- En esta parte también resulta carente de solidez la argumentación de la Corte, puesto que su análisis carece de referencia a principios constitucionales o al hecho de buscar hacer efectivo el orden constitucional, y solo construye un argumento “a modo” para sostener su criterio.

e) Desarrollo del método de interpretación que se aplica.

Para dar cauce a la resolución del problema identificado, es necesario contextualizar en forma integral el contenido de las partes útiles de los artículos 115, 116 y 123 de la Constitución Federal, a fin de identificar el régimen laboral constitucional que debe asignárseles a los organismos descentralizados en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y Municipal):

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:...

...VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo...

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y

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

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

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

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:...

La revisión integral de los preceptos constitucionales transcritos da cuenta de la posibilidad de existencia de hasta cuatro regímenes laborales reconocidos por la Constitución Federal, que son:

- 1) Régimen laboral aplicables a municipios y sus trabajadores (artículo 115 constitucional),
- 2) Régimen laboral aplicable a estados y sus trabajadores (artículo 116 constitucional),
- 3) Régimen general laboral aplicable al trabajo (artículo 123 constitucional, apartado A),
- 4) Régimen laboral aplicable al binomio "Federación/Distrito Federal" y sus trabajadores (artículo 123 constitucional, apartado B).

Respetando la secuencia numérica en que vienen plasmadas las disposiciones constitucionales que se interpretan, la investigación comenzará por definir a través del método teleológico, el régimen laboral aplicable a organismos descentralizados estatales y municipales, contemplado en los artículos 115 y 116 constitucionales.

Regímenes estatales

Por lo que hace a los regímenes laborales locales, tanto el artículo 115 fracción VIII constitucional como su similar 116 fracción VI, consignan la existencia de regímenes laborales de índole local aplicables a todo trabajador que labore para esas entidades políticas.

Por tanto, es irrelevante para definir el régimen laboral aplicable a los trabajadores de estados y municipios, el distinguir entre dependencias y entidades estatales y municipales, o verificar si integran la administración centralizada o paraestatal locales, o si forman parte de algún órgano estatal autónomo; pues los artículos constitucionales mencionados no reconocen divisiones o categorías diversas de entes públicos para asignarles un régimen laboral distinto, sino que claramente estipulan que a todo servidor público local debe aplicarle el mismo régimen que aplica a los demás servidores públicos del mismo municipio o estado.

En otras palabras, el primero de los artículos refiere a las relaciones laborales de los municipios, mientras que el segundo refiere a las relaciones laborales de los estados. Esto es, ambos consignan la existencia de un solo régimen laboral aplicable al personal de la organización política, ya sea municipal o estatal, y no a un solo sector de gobierno, como lo pretende hacer valer la SCJN en algunos criterios jurisprudenciales en los que, por analogía, hace extensivo el criterio que aplica a los organismos descentralizados federales a los locales.

Asimismo, ambos artículos comparten como característica asignar la creación de sus regímenes laborales a las legislaturas locales, condicionando su diseño a que se elaboren con base en los preceptos del artículo 123 constitucional. Esto significa que dichas leyes deben respetar los mínimos constitucionales garantizados a favor de los trabajadores por el artículo 123, más no implica que necesariamente se deban seguir en su totalidad los lineamientos de uno u otro de los apartados de ese artículo, para regular relaciones de trabajo burocráticas.

Como prueba de ello, los artículos 127, 133 y 193 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (aplicable en el Estado de México), los cuales a la letra señalan:

ARTICULO 127. Serán consideradas enfermedades de trabajo las previstas en la **Ley Federal del Trabajo**.

ARTICULO 133. Los riesgos de trabajo que sufran los servidores públicos se regularán en forma supletoria por las disposiciones de la **Ley Federal del Trabajo**.

ARTICULO 193. Lo no previsto en este título en materia procesal se regulará por las disposiciones contenidas en la **Ley Federal del Trabajo**, aplicadas supletoriamente y por los principios generales del derecho y de justicia social.

...se remiten a la aplicabilidad, el primero en forma directa y el segundo en forma supletoria, de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional, dentro del régimen laboral burocrático aplicable en el Estado de México.

Ello significa que la legislatura local en el Estado de México optó como fórmula para resolver lagunas en sus disposiciones burocráticas locales, el recurrir a la supletoreidad de la Ley reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional en lugar del apartado B, aunque se supone que éste segundo apartado compartiría la característica de regular las relaciones laborales de servidores públicos. Sin embargo, con ello la legislatura local mexiquense no transgrede ninguna norma constitucional, sino que hace efectiva la libertad que le arrojan los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción VI constitucionales para legislar libremente en la materia laboral local burocrática a su arbitrio, siempre y cuando su régimen no resulte contrario al artículo 123 constitucional.

Recuérdese la siguiente idea textual del Constituyente, expresada a través de la Cámara de Senadores el 27 de diciembre de 1982, durante las sesiones que dieron origen al establecimiento en la Constitución Federal de regímenes laborales burocráticos locales⁹⁹:

En virtud de que el artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias otorgan y garantizan los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del

⁹⁹ Ver página 72 de esta investigación.

Estado, la impartición de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garantizan la eficacia en sus labores, la solución jurisdiccional de controversias, y que con base en ellas tanto los estados como los municipios pueden celebrar convenios para que instituciones federales presten servicios de seguridad social a sus trabajadores, *estas comisiones han considerado que la redacción propuesta a la fracción IX contenida en un solo párrafo* (que terminó convirtiéndose más adelante en los artículos constitucionales 115 fracción VIII y 116 fracción VI), *asegura por un lado la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la Constitución General de la República, y por el otro **la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas contemplen las características y peculiaridades de la legislación laboral de los servidores públicos de cada entidad y de los municipios.***

Es decir, desde el punto de vista teleológico, se advierte que el Constituyente pensó en facultar constitucionalmente a las legislaturas locales para crear regímenes laborales burocráticos acordes a la realidad social local, sin que en ningún momento hubiese pensado en mantener ajenos a dichos regímenes legales a sus organismos descentralizados o a su administración paraestatal local.

Para corroborar lo anterior, basta con dar de nueva cuenta lectura al análisis que realiza esta investigación en el punto 2.3.4 de su capítulo segundo, mismo que permite concluir que el Constituyente que dio origen a los regímenes laborales contemplados en los artículos constitucionales 115 fracción VIII y 116 fracción VI, siempre mantuvo la intención de regular con su reforma, la situación laboral de la *totalidad* de los servidores públicos estatales y municipales, y en ningún momento dio pauta para suponer que su intención legislativa solo pretendía regular a algún sector parcial de gobierno local, o que tenía la intención de excluir a la administración paraestatal de dicho régimen.

Ahora bien, bajo esta lógica, la interpretación teleológica que propone esta investigación, para efectos de definir el régimen laboral constitucional aplicable a organismos descentralizados estatales y municipales, establece que los enunciados jurídicos que a la letra señalan:

Artículo 115. Los Estados adoptarán....

.....VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

y;

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá...

...VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y

...establecen como norma constitucional considerar aplicable el régimen laboral que proponen, a todo órgano de gobierno estatal local, con independencia de su estructura y/o naturaleza administrativa.

Después de ello, a fin de corroborar la eficacia y congruencia de la interpretación constitucional propuesta, se confronta la misma con las premisas constitucionales contempladas en los artículos 1º, 3, 108, 110 y 113 planteadas líneas arriba, consistentes en:

I.- Premisas generales de respeto a la libertad e igualdad, en este caso de régimen laboral para todos los servidores públicos locales.

II.- Obligación estatal de garantizar calidad en su accionar, a fin de lograr el mayor provecho en la acción estatal.

III.- Reconocimiento de los organismos descentralizados como entes estatales.

IV.- Categorización de toda persona física que preste un servicio subordinado remunerado a cualquier ente estatal como “servidor público”.

V.- Homologación de todos los servidores públicos federales en un solo régimen jurídico (el administrativo).

...confirmándose que no existe oposición a los principios contemplados en ella, ni tampoco se les resta funcionalidad con la interpretación propuesta.

En contraste, la interpretación establecida por la Corte sobre el tema genera un estatus de desigualdad entre servidores públicos, pues asigna un régimen laboral distinto a los trabajadores de organismos descentralizados locales (contemplado en el apartado A del artículo 123 constitucional) respecto del asignado a sus homólogos de la administración centralizada local (artículos 115 fracción VIII y 116 fracción VI constitucionales).

En conclusión, el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados municipales (y a la totalidad de los entes públicos municipales) se determina por lo regulado en el artículo 115 fracción VIII segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que el régimen laboral aplicable a sus similares en los estados (y a la totalidad de los entes públicos estatales) se determina con base en el artículo 116 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Régimen federal

Por cuanto al régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados federales, queda claro que las opciones se reducen a elegir alguno de los contemplados por el artículo 123 constitucional.

Mientras que la SCJN sostiene que les resulta aplicable el régimen del apartado A, esta investigación sostiene que es el contemplado por el apartado B, pues de la aplicación del método teleológico para identificar la intención del Constituyente que dio origen al enunciado jurídico contemplado en la parte inicial del apartado B el artículo 123 constitucional, que a la letra señala:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno...

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

A. Entre los obreros, jornaleros...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:...

... se obtiene como conclusión que dicha norma constitucional se construyó para hacer constar que el régimen laboral que propone, resulta aplicable a todo órgano estatal federal, sin importar su estructura y/o naturaleza administrativa (administración central, paraestatal e incluso órganos autónomos), por las siguientes razones:

- a) A la fecha del surgimiento de la reforma constitucional que da origen al apartado B del artículo 123 constitucional (1960), no existía en la Constitución Federal texto alguno que hiciera constar la existencia de órganos autónomos o dependencias descentralizadas ajenas a los Poderes de la Unión en el caso de la Federación, o al Gobierno del Distrito Federal, en el caso local; por lo que el término empleado (Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal) era acorde a la realidad normativa de la época para referirse a todos los entes gubernamentales que formaban parte del Gobierno Federal y del Distrito Federal, en su naturaleza de Departamento Administrativo.
- b) La Exposición de Motivos que originó la reforma constitucional de 1960 emplea en sus diversas partes, en forma indistinta, los términos “trabajadores al servicio del estado”, “servidores públicos”, y “trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión” para referirse al mismo grupo de trabajadores a regular; por lo que si en el análisis y deliberación que desarrolló el Constituyente al dar origen a dicha disposición constitucional, no hizo distinción entre el alcance de dichos términos, utilizándolos como sinónimos; se concluye que dicho órgano legislativo sostuvo la postura de

considerar que los términos “Poderes de la Unión” y “Gobierno del Distrito Federal” contemplados por la parte inicial del apartado B del artículo 123 constitucional refieren a la totalidad de los trabajadores al servicio de la Federación y del Distrito Federal.

- c) De la revisión del proceso legislativo que dio origen al apartado B del artículo 123 constitucional, detallado en el numeral 2.3.2. del capítulo segundo de esta investigación, se aprecia que el Constituyente siempre mantuvo la intención de regular la situación laboral de la totalidad de los servidores públicos federales con dicha reforma constitucional, y en ningún momento dio pauta para suponer que su intención legislativa solo pretendía regular a algún sector parcial de gobierno local, o que tenía la intención de excluir a la administración paraestatal del régimen que se creaba.

Esto es, valiéndose esta interpretación del método teleológico para entender el fin que perseguía el Constituyente al dar surgimiento al apartado B del artículo 123 constitucional, se identifica como fin el crear un régimen laboral que fuese aplicable a todos los servidores públicos federales y del Distrito Federal, en la lógica de que, para el año de creación de dicho apartado (1960), el mencionado Distrito Federal era un Departamento Administrativo adscrito a la Federación.

Ahora bien, al validar formal y sustancialmente la interpretación constitucional aquí propuesta, se confronta con las premisas constitucionales contempladas en los artículos 1º, 3, 108, 110 y 113 planteadas líneas arriba, consistentes en:

- I.- Premisas generales de respeto a la libertad e igualdad, en este caso de régimen laboral para todos los servidores públicos locales.
- II.- Obligación estatal de garantizar calidad en su accionar, a fin de lograr el mayor provecho en la acción estatal.
- III.- Reconocimiento de los organismos descentralizados como entes estatales.
- IV.- Categorización de toda persona física que preste un servicio subordinado remunerado a cualquier ente estatal como “servidor público”.
- V.- Homologación de todos los servidores públicos federales en un solo régimen jurídico (el administrativo).

Confirmándose que no existe oposición a los principios contemplados en ella, ni tampoco se les resta funcionalidad con la interpretación propuesta.

Adicionalmente, a fin de corroborar el mayor grado de efectividad que tiene el empleo del método de interpretación teleológica por sobre el de interpretación literal, se cita el siguiente criterio de la Segunda Sala de la SCJN, en el cual

reconoce esa condición, particularmente cuando el uso del primer método hace más coherente la institución jurídica a regular.

Ello ratifica la propuesta que hace esta investigación, de pugnar porque prevalezca una interpretación teleológica de la parte inicial del apartado B del artículo 123 constitucional por sobre la interpretación literal del mismo, ya que la primera da mayor coherencia al orden normativo federal que lo que le asigna la interpretación literal del mismo.

DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL¹⁰⁰.

Conforme al texto vigente del citado precepto constitucional "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.-No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.- En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.". De la interpretación literal de este precepto se advierte que en el mismo se prohibió que las facultades del Poder Legislativo sean ejercidas por el titular del Ejecutivo de la Unión, salvo el caso en que éste sea dotado de facultades extraordinarias para legislar, ya sea con motivo de la suspensión de garantías, en términos de lo previsto en el citado artículo 29 o en virtud de la autorización que le dé el Congreso de la Unión para regular el comercio exterior, al tenor de lo dispuesto en el diverso 131, párrafo segundo, de la propia Norma Fundamental, sin que de su lectura sea factible concluir si con el término "Poder Legislativo" se hace referencia a las facultades que constitucionalmente se encomiendan al órgano respectivo o bien a la función consistente en emitir cualquier disposición de observancia general. **En ese tenor resulta insuficiente para desentrañar el alcance de la prohibición en comento acudir a la interpretación literal del citado artículo 49, por lo que para ello resulta conveniente precisar cuál es la finalidad del principio de división de poderes así como acudir a la interpretación sistemática, causal, teleológica e histórica del dispositivo antes transcrito, máxime que el referido principio constituye una institución jurídica que se ha desarrollado desde tiempos remotos y ha adquirido matices diferentes según la época y el lugar.** SEGUNDA SALA DE LA SCJN.

Estos criterios muestran evidencia de que la misma SCJN tiene conciencia de la eficacia en el uso del método teleológico para la interpretación constitucional por encima del método literal, cuando la primera garantiza en forma más adecuada el funcionamiento del orden constitucional.

¹⁰⁰ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Localización: Tomo XIV, Agosto de 2001, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CXXVII/2001, Pág. 231.

4.3. Reflexiones finales sobre el criterio de la SCJN

Si bien es cierto que los criterios de la Corte analizados en esta investigación datan del periodo 1993-1996, aún en el presente año 2013 siguen teniendo vigencia; a pesar de que el texto de la Constitución Federal, desde ese entonces y aún ahora en la actualidad, posibilita una interpretación distinta (y de mayor coherencia) por la que cual es factible asignarles el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional.¹⁰¹

Ello da pauta a plantearse la siguiente cuestión: ¿por qué la insistencia del poder público en sostener que los organismos descentralizados deben regularse por el régimen del apartado A del artículo 123 constitucional? Existen diversas explicaciones, aunque una revisión histórico-política de los acontecimientos relacionados con el tema permite tener una mejor idea sobre los efectos que origina esa decisión, y a partir de ahí, contar con una mejor noción sobre los motivos y propósitos que persiguió el Estado mexicano con esa medida.

1) En primer término, la evolución social y gubernamental mexicana durante los siglos XIX y primera parte del XX dio pauta a la creación de empresas bajo la tutela estatal, a fin de dar impulso a la economía nacional. En ese sentido, recuérdese que el artículo 123 nace como una sola unidad (sin apartados A o B) y desde 1942 se estableció, con la reforma constitucional a su fracción XXXI y a la fracción X del artículo 73, que la competencia laboral para conocer de conflictos laborales de diversos sectores industriales relevantes para la economía nacional (transporte, comunicaciones, energía, etcétera) y las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, debería ser de las autoridades laborales federales, no locales.

Esto es, el precepto normativo nació para dar competencia laboral a las autoridades laborales del orden federal en los conflictos de los entes antes mencionados, no para asignarles un tipo de régimen laboral constitucional en específico, puesto que solo existía uno.

Es vital esta aclaración, si se recuerda que el “argumento” de la Corte recurre a la ubicación de esta fracción dentro del apartado A del artículo 123 constitucional, para sostener que a los organismos descentralizados les aplica dicha fracción, como si esa hubiese sido la idea del Constituyente.

¹⁰¹ Recientemente, en la tesis jurisprudencial 2a./J. 169/2011 (9a.) de la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1 Pág. 328, de rubro ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER MUNICIPAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN FRANCISCO DEL RINCÓN Y SISTEMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO PURÍSIMA DEL RINCÓN, AMBOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO), la Segunda Sala de la SCJN, al resolver la Contradicción de tesis 172/2011 entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo y Primero en Materias Civil y de Trabajo, ambos del Décimo Sexto Circuito; sigue sosteniendo el criterio de que a los organismos descentralizados, incluso los locales, les aplica el régimen laboral del apartado B del artículo 123 constitucional.

2) Asimismo, entre los años 1936 y 1942 existió un ambiente de agitación política a nivel mundial, propiciado por grupos afines a posturas socialistas, principalmente los grupos obreros, aunado a la existencia de un conflicto bélico internacional.¹⁰² En el caso mexicano, un conflicto obrero entre las empresas petroleras extranjeras y sus trabajadores, sucedido entre 1937 y 1938, derivó en el proceso de nacionalización de la industria petrolera y en la concertación de un gran acuerdo entre gobierno y sindicato petrolero, el cual creó el modelo corporativista que dio grandes resultados al gobierno mexicano durante el siglo XX y que sirvió para consolidar al *poder público* en turno, el cual forjó alianzas con los sectores obrero y campesino, otorgándoles prebendas a cambio de su apoyo en las decisiones políticas adoptadas por aquél.

El propio Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (antecedente directo del apartado B del artículo 123 constitucional), en sus artículos 4 y 5 establece diferencia entre cuáles de las empresas públicas (hoy transformadas en organismos descentralizados) se regirían por sus disposiciones y cuales por la Ley Federal del Trabajo. Una decisión predominantemente política, que generó un estado de excepción y desigualdad respecto de unos trabajadores públicos con otros, pero que en su momento resultó útil a los propósitos estatales de consolidación nacional.

Posteriormente, en 1960, la Exposición de Motivos que sustentaba la iniciativa de reforma constitucional que dio origen al apartado B del artículo 123 constitucional, en todo momento se refirió a la administración pública como una unidad a regular por dicho precepto; postura ratificada por el Congreso de la Unión al dar origen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, particularmente su artículo 1º (en el que se incluyen a todos los organismos descentralizados en general), por lo cual se dio un giro a la política gubernamental anterior y, por lo menos desde la perspectiva legislativa, se pretendió unificar bajo un régimen a todos los trabajadores del sector público.

Sin embargo, a partir de la revisión de los preceptos constitucionales y legales aplicables al caso, sometidas a su conocimiento en controversias jurisdiccionales concretas, la SCJN sostiene una postura contraria.

3) Otra cuestión importante a revisar en este caso es la gran importancia política que ha adquirido el sindicalismo burocrático en las decisiones estatales. En ese rubro, líderes obreros burócratas, principalmente petroleros, electricistas (anteriormente los telefonistas) y de instituciones de seguridad social han ocupado (algunos todavía), escaños políticos de importancia, como cargos en el Senado de la República o en la Cámara de Diputados, o han sido líderes vitalicios de

¹⁰² Época de auge mundial de los modelos económicos de corte social, impulsada principalmente por la ideología de la Revolución Rusa, que derivó en la instauración de un régimen comunista en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en franca competencia a los modelos capitalistas presentes en Estados Unidos de América y Europa Occidental. México tuvo representantes públicos simbólicos de esta corriente de pensamiento en personas como el sindicalista y político Vicente Lombardo Toledano e incluso artistas como el muralista Diego Rivera. Asimismo, también debe recordarse que en dicha época se desarrollaron momentos críticos del conflicto al que se ha llamado Segunda Guerra Mundial.

centrales obreras. Su fortaleza política ha sido uno de los obstáculos existentes para la unificación de los trabajadores públicos en un solo régimen laboral.

En la práctica, el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional ha facilitado la aplicación de un esquema laboral individual y colectivo más flexible y conveniente a los trabajadores, pues consigna como premisa constitucional la defensa de la estabilidad en el empleo, la libertad sindical de trabajo, el ejercicio de huelga sin restricciones y posibilita un esquema de ascensos por antigüedad (escalafón ciego). Por el contrario, el apartado B y su ley reglamentaria, vinculan los ascensos a criterios de efectividad (escalafón por aptitud) y contempla restricciones al ejercicio de libertad sindical y del derecho de huelga, lo que lo hace menos atractivo para los trabajadores¹⁰³.

Además, la premisa constitucional de libertad sindical, al plasmarse en la ley, se traduce y hace manifiesta en premisas de autonomía sindical, de no intervención y/o fiscalización sindical externa (en el artículo 357 de la Ley Federal del Trabajo) lo que propicia un esquema de discrecionalidad en el manejo de recursos económicos que puede resultar conveniente para la realización de operaciones no transparentables.

Recuérdese el caso conocido como “PEMEXGATE”, el cual contempla una acusación de desvío de recursos públicos por parte de Petróleos Mexicanos, a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, para apoyar a un candidato a la Presidencia de la República en el año 2000. El proceso de investigación tuvo una duración aproximada de dos años aproximadamente, y se aplicaron sanciones administrativas y penales a ex funcionarios de la paraestatal que participaron en la suscripción de los convenios celebrados para tal efecto, más no a los líderes sindicales.

Resulta importante para enriquecer esta reflexión, revisar los argumentos empleados por la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Recurso de Revisión 3345/2012 promovido por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes en carácter de liquidador del organismo Luz y Fuerza del Centro, en el cual se impugnaba la resolución al amparo directo 1337/2010 emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, la cual determinó ilegal el aviso de terminación de las relaciones de trabajo por caso fortuito tramitado por liquidador ante la Junta Especial Número Cinco de la Federal de

¹⁰³ La SCJN se ha pronunciado acerca de la inconstitucionalidad de los artículos 68, 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por considerarlos violatorios de la libertad sindical en las tesis aisladas de rubro LIBERTAD SINDICAL. LOS ARTÍCULOS 78 Y 84 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO CONTRAVIENEN ESE PRINCIPIO, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, dictada en el Amparo en revisión 1878/2004 del conocimiento de su Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Junio de 2005. Tesis 2ª.LVII/2005, Pág. 238; y la tesis SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL dictada al resolver los amparos en revisión 408/98 y 1475/98 por el Pleno de la Corte, tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Mayo de 1999. Tesis: P. XLV/99. Página: 28.

Conciliación y Arbitraje, estipulando a su vez que existía sustitución patronal a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.

4) En opinión de esta investigación, existen elementos de convicción suficientes para afirmar que la resolución de la Corte privilegió el dar solución a problemáticas de índole político y económica, debiendo dejar en segundo término la justificación ética y legal de su decisión, pues su resultado evitó un colapso económico-político en el sector eléctrico mexicano. Lo anterior en virtud de que la sola admisión del recurso es motivo de controversia, ya que no queda suficientemente clara la procedencia del recurso, pues la sentencia del Tribunal Colegiado no formuló expresamente pronunciamiento alguno sobre inconstitucionalidad de alguna disposición legal, ni tampoco interpretó en forma directa y expresa ninguna disposición constitucional.

Cálculos conservadores indican que el impacto económico que hubiese propiciado la ratificación por parte de la Corte de la decisión del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito podría ascender al diez de febrero de dos mil trece hasta los \$4,106,700,000 (cuatro mil ciento seis millones setecientos mil pesos por concepto de salarios caídos), a razón de un salario promedio de \$200.00 (doscientos pesos) diarios pagaderos a 16,900 (dieciséis mil novecientos) trabajadores por tres años y cuatro meses de conflicto, transcurridos del 10 de octubre de 2009 al 10 de febrero de 2013. Además de ello, la resolución implica la reinserción laboral de dichos trabajadores en la Comisión Federal de Electricidad, como patrón sustituto, lo cual hubiese generado severas complicaciones operativas a la Comisión mencionada.

No obstante ello, a continuación se revisan los pronunciamientos expresos que hace la sentencia de mérito sobre la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados (dado el carácter de interpretación oficial de la sentencia), a fin de enriquecer el análisis sobre el tema.

A fojas 68 de la sentencia mencionada, la Segunda Sala de la SCJN expone la necesidad de clarificar la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados para resolver la controversia que le fue planteada, comenzando su análisis en los siguientes términos.

En el camino de desentrañar dicha relación jurídica-constitucional, se hace necesario realizar un estudio sobre el régimen aplicable a esas instituciones descentralizadas, para lo cual, inicialmente, debemos señalar que, si bien el artículo 80 constitucional establece que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; también es cierto que de acuerdo con lo dispuesto igualmente por los artículos 89 y 90 de la Constitución Federal, aunque el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, éste será auxiliado.

Sigue con su análisis legal y constitucional, para señalar a fojas 72 lo siguiente:

Ahora bien, en relación con la cuestión referente a si los organismos descentralizados forman o no parte del Poder Ejecutivo, la determinación del alcance del principio de subordinación jerárquica, así como si ese alcance incide en las relaciones laborales surgidas entre los organismos descentralizados y el Presidente de la República, ya se ha pronunciado esta SCJN en diversos precedentes.

Continúa a fojas 80 señalando:

En este sentido, ante los profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado, que se constitucionalizó tiempo después (mil novecientos ochenta y tres) de que se hicieron los ajustes a la administración pública derivado de los cambios que iniciaron a finales de los años treinta y primera parte de los cuarenta del siglo pasado, **la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración pública paraestatal, formada, entre otros entes, por los organismos descentralizados**, cuyo objeto fundamental es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, pero **siempre dentro de una lógica funcional, coherente y cohesiva para lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo.**

Después continúa a fojas 83 y 84 de la sentencia, emitiendo una nueva postura, relativamente novedosa (si se compara con los criterios jurisprudenciales analizados en el capítulo anterior) para ahora sostener que SÍ forman parte de dicho poder, pero solo en sentido amplio, no estricto.

Con base en todo lo anterior, dado que por mandato constitucional el Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República en el ámbito federal como responsable de la administración pública en ese orden de gobierno y, toda vez que puede llevar a cabo sus atribuciones de manera directa por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, o de manera indirecta con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal; luego, **es posible sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en “sentido amplio” [no en sentido estricto].**

Después pretende clarificar el alcance de su afirmación sin éxito, pues crea confusión sobre su posición sobre el tema y compromete su objetividad respecto del mismo, pues sin argumentos coherentes pretende sostener que para determinados efectos los organismos descentralizados sí forman parte del Poder Ejecutivo, pero para otros no (concretamente para la definición del esquema que regulará su relaciones laborales).

Tampoco es óbice el hecho de que los organismos descentralizados tengan personalidad jurídica y patrimonio propios, gocen de autonomía jurídica respecto del Estado y se rijan por sus propias leyes; ello es así, porque tales atributos no inciden en la circunstancia de que dichas entidades, de una manera u otra, se encuentran vinculadas y relacionadas con la administración pública federal a través

de los controles respectivos, de manera que **tales aspectos no son aptos para sostener que los organismos descentralizados se ubican fuera del campo de acción que encabeza el Poder Ejecutivo como titular de la función administrativa, aunque, en efecto, los atributos de referencia sí puedan tomarse en consideración para justificar esquemas jurídicos específicos – como el que se establece para el caso de las relaciones laborales con sus trabajadores–**, máxime si es la propia Constitución General el ordenamiento que así lo determina.

Debe recordarse que al momento de definir el régimen laboral de los organismos descentralizados entre los años 1993 y 1996, la Corte nunca formuló análisis alguno sobre la parte inicial del artículo 123 constitucional apartado B, sino solamente adoptó su texto literal para sostener que dicho apartado constitucional regula, en el ámbito federal, relaciones laborales en los Poderes de la Unión, y que los organismos descentralizados no forman parte de ninguno de éstos. Ahora recapitula y con argumentos similares a los que sostiene esta investigación, determina que los organismos descentralizados sí forman parte del Poder Ejecutivo, pero que de todos modos se regulan por el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional, sin expresar ni un solo argumento en defensa de su postura¹⁰⁴.

En las tesis jurisprudencial 178/2012 y 179/2012 de la Segunda Sala de la SCJN, analizadas en el capítulo primero de esta investigación, puede apreciarse el reconocimiento por del tribunal de un hecho que ha resultado obvio desde el nacimiento de los organismos descentralizados: La existencia de una estrecha relación, interacción y dependencia de éstos hacia el Poder Ejecutivo, desde la perspectiva conceptual, legal, estructural y funcional, lo que hace incongruente sostener que dichos organismo no forman parte de dicho Poder, o que actúan con plena independencia de éste.

No obstante, la Corte no aprovecha la ocasión para revertir la aplicación del esquema laboral del apartado A del artículo 123 constitucional a dichos organismos (por las razones expresadas por esta investigación con anterioridad), y solo afirma dogmáticamente y sin sustento que “la propia Constitución General” ordena les aplique ese régimen.

4.4. Una alternativa de interpretación constitucional para la definición del régimen laboral de los organismos descentralizados municipales.

A manera de excurso, esta investigación ha identificado como resultado no considerado inicialmente, un ejercicio de argumentación (o alternativa de interpretación constitucional) basada en el mismo método interpretativo que empleó la Corte mexicana para emitir las tesis jurisprudenciales por las que asigna el régimen laboral del apartado A del artículo 123 constitucional a los organismos descentralizados; a través del cual se define como régimen laboral

¹⁰⁴ Véase el análisis detallado a fojas 36 y 37 de esta investigación.

aplicable a los organismos descentralizados municipales, el derivado del artículo 115 constitucional, y no el del apartado B del artículo 123 constitucional.

Empleando el mismo criterio de interpretación semántico utilizado por la Corte al sostener que el régimen del apartado B del artículo 123 constitucional es solo aplicable a los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (y por ende, excluye a cualquier otra forma estatal que NO esté contemplada dentro de alguno de esos poderes), este ejercicio sostiene que ninguna forma de administración pública local (a excepción de las del Distrito Federal), ni centralizada ni paraestatal, puede ser regulada por dicho apartado pues no forma parte de los Poderes de la Unión (que son federales) ni del Gobierno del Distrito Federal.

Ante ello, es evidente que el argumento que sustentan los criterios jurisprudenciales de la Corte analizados en el capítulo anterior, y la intención de hacerlo extensivo a la administración paraestatal local, pierde fuerza y validez racional, lo cual se ve confirmado por el criterio aislado que la misma Corte emitió actuando en Pleno, de nombre **COMPETENCIA LABORAL. CONTROVERSIA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES. SE DETERMINA APLICANDO PREFERENTEMENTE EL ARTICULO 115, FRACCIÓN VIII, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN**¹⁰⁵, cuyo razonamiento es el siguiente:

El precepto indicado dispone que "las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias", en tal virtud, **esta norma resulta de aplicación preferente sobre las prevenciones generales que establece el artículo 123, en cuanto a la competencia para conocer de asuntos laborales, en razón de que constituye la ley específica para el caso y porque es principio de hermenéutica jurídica el de que los preceptos constitucionales se deben interpretar de tal manera que se complementen y no que se contradigan, ni se excluyan.** De acuerdo con lo anterior, es claro que la jurisdicción federal no tiene injerencia en este tipo de asuntos, puesto que las legislaturas locales sólo pueden expedir ordenamientos para su ámbito interno y, en todo caso, para determinar si la resolución del conflicto compete a las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales o a los Tribunales de Arbitraje estatales o municipales, habrá que atender a las disposiciones de la correspondiente ley local, independientemente de que la actividad desarrollada por el Municipio, pudiera estar comprendida en la fracción XXXI, del apartado A, del artículo 123 constitucional, pues lo que determina la competencia en este caso de excepción, es la intervención del Municipio como sujeto de la relación laboral.

Esto es, en esencia, una fórmula de reconocimiento de la propia Corte de que el régimen laboral de los trabajadores que sostienen relaciones laborales con los municipios, debe definirse a partir de la aplicación e interpretación, en su caso, del artículo 115 Constitucional. Por sí solo, este razonamiento es motivo suficiente

¹⁰⁵ Publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Marzo de 1996, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: 2a. XVII/96, Página 607.

para que la SCJN reflexione sobre la conveniencia de retomar el análisis sobre el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados municipales, sobre todo en lo relativo a clarificar el precepto constitucional bajo el que debe definirse.

Ahora bien, retomando el punto relativo a la pertenencia o no de los organismos descentralizados a los Poderes Ejecutivos, para efectos de este ejercicio, daremos por válida dicha premisa, pues esta alternativa sostiene que en el caso de los entes locales resulta irrelevante la pertenencia o no a la administración pública centralizada, o a uno de los Poderes Locales estatales, o a la estructura de los Ayuntamientos municipales, toda vez que los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plantean la regulación burocrática de las relaciones laborales de las *Entidades Políticas*, a diferencia del artículo 123 apartado B que, según el criterio de la Corte, lo que regula son relaciones laborales de un grupo de *Entes de Gobierno específicos del orden federal y del Distrito Federal* (concretamente, los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal). Esto es, regula solo a un sector del aparato estatal federal o del Distrito Federal, no la totalidad del mismo.

En esa línea interpretativa, se sostiene que la Constitución Mexicana contempla cuatro regímenes laborales:

1. El de carácter general, contemplado en el apartado A del artículo 123 constitucional.
2. El aplicable a “los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal”, contemplado en el apartado B del artículo 123 constitucional.
3. El aplicable a las relaciones laborales entre “los Estados y sus trabajadores”, derivado del artículo 116 fracción VI constitucional
4. El aplicable a las relaciones laborales entre “los Municipios y sus trabajadores”, contemplado en el artículo 115 fracción VIII Constitucional.

Es importante distinguir conceptualmente tanto a la figura política denominada Municipio como al órgano de administración municipal denominado Ayuntamiento. Por “Municipio” el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se refiere al conjunto de habitantes de un mismo término regional, regido por un Ayuntamiento¹⁰⁶. Por su parte, el “Ayuntamiento” es definido por el mismo diccionario como la corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los bienes de un municipio¹⁰⁷.

Asimismo, el propio artículo 115 constitucional, en su parte inicial, configura al Municipio Libre como modalidad de división territorial y de organización política administrativa a través de la cual los Estados adoptarán su forma de régimen interior, e identifica al Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal. Sobre estos puntos, es pertinente señalar que no existe controversia entre la forma en

¹⁰⁶http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=municipio&val_aux=&origen=REDRAE

¹⁰⁷http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=municipio&val_aux=&origen=REDRAE

que la ley, la jurisprudencia y doctrina establecen y reconocen la diferencia entre una figura y la otra.

Luego entonces, las premisas que sostienen los criterios jurisprudenciales analizados en este capítulo no pueden ser aplicables a los organismos descentralizados municipales, puesto que conforme al artículo 115 constitucional:

a) Los conceptos Municipio y Ayuntamiento son figuras distintas y excluyentes entre sí. Por MUNICIPIO, se insiste, en que la Constitución se refiere a la modalidad de organización política y administrativa de las localidades reconocidas como tal, mientras que por AYUNTAMIENTO la Constitución se refiere al órgano de gobierno con que contará cada MUNICIPIO (artículo 115 constitucional primer párrafo y fracción I).

Esta distinción es de suma trascendencia para este análisis, ya que es equiparable a la distinción entre los conceptos ESTADO y PODERES DE UNIÓN o GOBIERNO que hace la SCJN en los criterios jurisprudenciales analizados en este capítulo, para resolver que los organismos descentralizados federales SI forman parte del Estado, más no de ninguno de los Poderes de Gobierno y por tanto no se encuentran en los supuestos regulados por el artículo 123 constitucional apartado B.

b) La fracción III inciso a) del artículo 115 constitucional señala que los Municipios (no los Ayuntamientos) tendrán a su cargo una serie de funciones y servicios públicos variados, los cuales de facto, en la mayoría de las ocasiones son prestados por organismos descentralizados creados ex profeso para ello (verbigracia, los organismos operadores de agua en el Estado de México). Bajo esa premisa, es evidente que esos organismos descentralizados, es decir, esa administración paramunicipal, SI forma parte del Municipio, aún cuando pudiese sostenerse que no forma parte del Ayuntamiento.

c) La fracción VII segundo párrafo del artículo 115 constitucional señala que las relaciones de trabajo entre Municipios (no Ayuntamientos) y sus trabajadores se regirán por leyes laborales expedidas por las legislaturas locales, conforme a los lineamientos del artículo 123 constitucional. Es decir, el precepto constitucional analizado refiere que las relaciones laborales a regular bajo sus lineamientos son las que existan entre todo el ente político-administrativo-social-municipal y los trabajadores a su servicio, no solamente entre su órgano de gobierno principal, denominado Ayuntamiento, o algún sector parcial de la administración pública municipal (centralizada o paraestatal).

Esto es, en la misma línea interpretativa por la cual los criterios jurisprudenciales analizados en el capítulo anterior resuelven que el apartado B del artículo 123 constitucional es aplicable solo a los trabajadores al servicio de “los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal”, y no a todos los trabajadores al servicio del Estado, conceptualizando al ESTADO como forma de organización político-

administrativo-social y diferenciándolo del concepto PODERES DE LA UNIÓN, a los que identifica como órganos de gobierno a través de los cuales se ejerce la soberanía nacional conforme al artículo 49 constitucional; el artículo 115 fracción VIII constitucional (y factiblemente el artículo 116 fracción VI constitucional en el caso de los estados, aunque no pretendo apresurar esa conclusión) debe interpretarse en el sentido de que estipula que las relaciones laborales de TODOS los trabajadores que presten un servicio al ente político-administrativo-social-municipal se regularán por las leyes locales burocráticas.

Evidentemente, incluye además de los trabajadores del Ayuntamiento, a los de los organismos descentralizados y demás entes paramunicipales existentes, pues la redacción del propio artículo no limita exclusivamente su aplicabilidad a un sector determinado de trabajadores vinculados al órgano de gobierno municipal denominado Ayuntamiento (ente de gobierno), sino a TODOS LOS TRABAJADORES DEL MUNICIPIO.

Por tanto, mediante la fórmula aquí propuesta, se plantea una interpretación coherente con la técnica interpretativa empleada por la SCJN para resolver sobre el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados federales, mediante la cual se define el régimen laboral constitucional que realmente debe aplicarles a los organismos descentralizados municipales; interpretación que además tiene como beneficios dar certeza jurídica a dichos entes municipales en el manejo de sus relaciones laborales y administrativas, pues les impone un modelo de regulación laboral coherente con el modelo administrativo que es aplicable a sus trabajadores en su calidad de servidores públicos¹⁰⁸

Como beneficio adicional, se estima que esta propuesta de interpretación brinda coherencia a todo el texto constitucional en lo relativo al régimen laboral de la administración paramunicipal y hace sus postulados más efectivos en términos de seguridad jurídica para gobernados y autoridades, pues no controvierte el criterio de la SCJN, sino más bien lo complementa en lo relativo a los organismos descentralizados municipales, proponiendo la definición del régimen laboral que les aplica en función del alcance de la fracción VII segundo párrafo del artículo 115 constitucional.

¹⁰⁸ Recuérdese el caso citado en el capítulo anterior relativo a la incompatibilidad entre los principios de libre contratación colectiva a favor de los trabajadores cuyo régimen laboral se contempla en el artículo 123 constitucional apartado A y las restricciones administrativo-presupuestales que tienen los organismos descentralizados federales para suscribir contratos colectivos de trabajo.

CONCLUSIONES

1) La norma jurídica es un modelo de conducta que crea el Derecho, el cual recurre a los enunciados jurídicos como instrumento para hacerse pública ante los sujetos de aplicación. Para el caso en que el lenguaje que compone el enunciado jurídico no resulte comprensible en forma indubitable para el receptor, la interpretación jurídica será el mecanismo de solución para esos casos.

2) El método de interpretación literal de normas jurídicas es insuficiente para desentrañar el sentido de las normas, pues no toma en cuenta que la norma prácticamente en todos los casos pertenece a un conjunto que presente regular situaciones generales, provocando a menudo incongruencias y distorsiones en el sistema jurídico al que pertenece dicha norma.

3) El método de mayor eficacia para llevar a cabo la interpretación de normas jurídicas es el teleológico, pues constituye la mejor manera de garantizar la eficacia de la norma, ya que vincula el alcance del enunciado jurídico que la contiene, a los fines y propósitos que tuvo el legislador originario tanto de la norma como del conjunto al que pertenece.

4) La labor de interpretación constitucional que hoy en día realiza el Poder Judicial de la Federación a través de sus tribunales, se caracteriza por ser un trabajo que involucra toma de decisiones a cargo de los interpretadores con un alto grado de discrecionalidad, eligiendo en cada caso a su arbitrio la técnica a utilizar sin justificar realmente el uso del método a elegir y, lo más importante, sin estar obligado a vincular los resultados de su trabajo de interpretación a la observancia de premisas constitucionales que den mayor coherencia al sistema normativo constitucional; ello en detrimento de la seguridad jurídica.

En ese sentido esta investigación propone, a manera de “garantía”, la indispensable vinculación en forma activa, de los resultados de todo trabajo de interpretación constitucional al respeto de las premisas constitucionales primarias y secundarias (o en forma pasiva, establecer como prohibición el que se hagan violaciones a las mismas o que se hagan inoperantes).

5) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse utilizando privilegiando el uso del método teleológico en lugar del método literal, pues el primero ha demostrado mayor eficacia para dar sentido a textos tan abstractos como lo son los constitucionales.

6) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está organizada bajo un esquema que contempla tanto “fines constitucionales”, es decir, los propósitos principales que persigue la sociedad mexicana, como “medios constitucionales”, esto es, los mecanismos con los que la sociedad mexicana pretende alcanzar los fines que se ha impuesto (instituciones y atribuciones estatales y jurídicas)

La parte de los fines constitucionales es el equivalente a lo que la doctrina constitucional clásica mexicana denomina “parte dogmática de la constitución”, mientras que la parte de los medios constitucionales se identifica con la llamada “parte orgánica de la constitución”.

Bajo esa lógica, todo medio constitucional necesariamente debe coadyuvar al logro de un fin constitucional.

Esta propuesta se confirmada por el contenido del artículo 26 inciso A párrafo segundo de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

7) Los “fines constitucionales” son también denominados por esta investigación como “premisas constitucionales primarias”, las cuales apoyan la protección, desarrollo y desenvolvimiento del individuo y de la colectividad, y constituyen el propósito para el cual el Estado crea las instituciones e implementa las acciones contempladas por la parte que contiene los “medios constitucionales”, a los cuales también se denominará “premisas constitucionales secundarias”, mismas que en todo momento deben estar subordinadas a las premisas constitucionales primarias, a las cuales deben hacer materializables.

8) El Constituyente Mexicano ha carecido de orden y metodología al momento de establecer reformas en la Constitución, pues a menudo plasma disposiciones operativas en la parte dogmática de la Constitución y, en sentido inverso, disposiciones axiológicas en la parte orgánica, lo que en ocasiones hace confusa o contradictoria la lectura constitucional.

9) La metodología para la interpretación constitucional en México debe atender a los siguientes puntos:

FINES EN LA INTERPRETACIÓN	c) Consecución de los objetivos plasmados en las “premisas constitucionales primarias”. d) Dar coherencia al orden sistémico constitucional.
TÉCNICA INTERPRETATIVA (Criterios fundamentales):	3) Recurrir a intención del legislador o, 4) Descubrimiento del sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras.
MÉTODOS PRINCIPALES PARA LA INTERPRETACIÓN:	e) Sistemático. f) Causal. g) Teleológico. h) Lógico.

MÉTODOS AUXILIARES (complementarios) PARA LA INTERPRETACIÓN:	5) Histórico. 6) Gramatical. 7) Analógico. 8) Revisión a aspectos políticos, sociales y económicos.
LINEAMIENTOS A OBSERVAR:	5) Favorecer interpretación integral y sistémica de la disposición analizada en relación con todo el conjunto normativo que la contempla. 6) De ser necesario recurrir a normatividad adicional para apoyar la tarea de interpretación de una norma, verificar que sea de la misma jerarquía o superior (nunca inferior). 7) Remisión a premisas constitucionales interpretadas por la jurisprudencia en normatividad de la misma jerarquía o superior. 8) En caso de interpretación histórica, recurrir a interpretación tradicional (mantenimiento del principio normativa) o progresivo (ajustar la intención del legislador a la actualidad, sin realizar cambio sustancial).

10) En México no existe una definición clara en la Constitución o en algún otro cuerpo legal sobre cuál es el universo o grupo de trabajadores que deben ser considerados como “gubernamentales” o “al servicio del Estado”.

11) El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo número 151 “Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública”, de 27 de junio de 1978 (vigente a partir del 25 de febrero de 1981), contiene una conceptualización internacionalmente aceptada de lo que es el “trabajador de la administración pública” y sobre el alcance en la aplicación de las normas laborales a los trabajadores al servicio de las diversas estructuras de gobierno existentes en cada país.

Aunque el convenio no ha sido ratificado por México, su empleo no está prohibido ya que no contradice ninguna norma interna y, además, por ser una norma de carácter internacional, puede ser considerado parte de los “principios generales del derecho” a que refiere como norma supletoria el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12) Debe considerarse como “empleado público” a toda persona que sea empleada por la administración pública en un Estado, conforme al Convenio de la Organización Internacional del Trabajo número 151 “Convenio sobre las

Relaciones de Trabajo en la Administración Pública”; disposición que puede aplicar en nuestro país sin obstáculo alguno.

13) Del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo número 151 “Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública”, se desprende la adopción de un principio jurídico de aplicación internacional, que es el de “igualdad entre empleados al servicio de un ente público”, bajo la premisa de que todos comparten como característica principal el prestar servicios para el mismo ente jurídico, que es un Estado.

Dicho principio es acorde con el régimen administrativo de servidores públicos en México (entre ellos el de los organismos descentralizados); más no lo es con el régimen laboral que en específico se aplica en la actualidad a los organismos descentralizados, por aplicación de los criterios jurisprudenciales de la SCJN que analiza esta investigación.

14) La Constitución Política de los Estados Mexicanos reconoce como premisa constitucional “la igualdad estructural de los servidores públicos”, la cual hace evidente que el orden constitucional pugna por un tratamiento único, tanto de índole normativo-administrativo como de índole normativo-laboral para servidores públicos con responsabilidades similares, independientemente de la entidad o dependencia para la que laboren.

Esta premisa fue ignorada por los criterios jurisprudenciales de la SCJN analizados en esta investigación, pues la decisión de la Corte genera un esquema de desigualdad entre servidores públicos de organismos descentralizados con respecto a sus homólogos que laboran para la administración centralizada, al aplicarles regímenes laborales distintos.

15) Los organismos descentralizados, en cualquiera de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) son entes públicos al servicio de los objetivos que persigue el Estado, cada uno especializado en la tarea estatal que le ha sido asignada. Por tanto, sus trabajadores deben ser regulados por disposiciones administrativas aplicables a los servidores públicos y por regímenes laborales acordes a esa naturaleza jurídica.

16) Al contrario de lo que afirma la SCJN, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la existencia de cuatro regímenes laborales constitucionales: a) el contemplado por el apartado A del artículo 123 constitucional, aplicable al trabajo en general; b) el contemplado por el apartado B del artículo 123 constitucional, aplicable al trabajo en el sector público federal y al sector público al servicio del Distrito Federal; c) el contemplado en el artículo 115 constitucional, aplicable a los servidores públicos municipales y; d) el contemplado en el artículo 116 constitucional, aplicable a los servidores públicos estatales.

Si bien es cierto, los regímenes laborales constitucionales aplicables a los municipios y a los estados no deben contravenir los principios contemplados por el artículo 123 constitucional, ello no significa que deban replicarlo (aunque podrían hacerlo), pues las legislaturas locales tiene la posibilidad de crearlos reconociendo y aplicando figuras propias de la idiosincrasia local y, a su vez, resolviendo necesidades propias de la localidad.

Ello se confirma mediante la revisión al artículo 51 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (aplicable en el Estado de México), que reconoce como una realidad social y política la renovación constante de los cargos directivos en los sectores públicos estatal y municipal; protegiendo a los trabajadores de base ante la existencia de esos cambios.

ARTICULO 51. El cambio de adscripción de los servidores públicos de una dependencia a otra no afectará sus condiciones de trabajo.

En ningún caso, el cambio de servidores públicos de confianza podrá afectar los derechos de los servidores públicos generales, derivados de esta ley.

17) Entre las premisas constitucionales que perfilan el régimen laboral que debe asignarse a organismos descentralizados se encuentran:

Primarias:

I.- Premisas generales de respeto a la libertad e igualdad, como derechos básicos de los habitantes de México (artículos 1º, 3, 108, 110 y 113 constitucionales).

Este concepto es clave para el trabajo de investigación, porque en respeto al principio de igualdad, debe asegurarse que la opción interpretativa que se adopte garantice que a todos los servidores públicos federales les aplique el mismo régimen laboral, por estar todos ellos al servicio de la federación, haciéndose extensivo ese criterio a los órdenes locales (estatal y municipal).

Secundarias

I.- Reconocimiento de la existencia de organismos propiedad del Estado y controlados por éste, a cargo de tareas estratégicas como explotación de hidrocarburos, electricidad, energía nuclear y otras; lo que confirma su naturaleza de órganos estatales (artículos 25 y 28 constitucionales).

II.- Reconocimiento de la categorización que plantea la teoría de los fines y medios constitucionales contemplada por esta investigación (artículo 26 constitucional).

III.- Categorización de toda persona física que preste un servicio subordinado remunerado a cualquier ente estatal como “servidor público” y

homologación de todos los servidores públicos en un solo régimen jurídico administrativo (artículo 108 constitucional)

18) Los criterios jurisprudenciales de la SCJN, por los cuales se asigna a los organismos descentralizados el régimen laboral del apartado A) del artículo 123 constitucional, presentan principalmente las siguientes debilidades:

a) Fueron elaborados a partir de buscar la comprensión del artículo 90 constitucional mediante lo que dicen sus leyes secundarias, lo que es incorrecto desde el punto de vista técnico jurídico.

b) No revisan los antecedentes legislativos de los artículos 90 y 123 constitucionales, perdiendo la oportunidad de enriquecer su reflexión con el análisis de los argumentos que sustentaron formalmente la intención legislativa en cada caso (esto es, la respectiva Exposición de Motivos), y por lo mismo, no lograron coherencia entre el resultado de su interpretación, la intención del Constituyente y los fines constitucionales que en general contempla la Constitución.

c) Nunca analizan el alcance de la parte inicial del apartado B del artículo 123 constitucional, lo cual era el punto más importante en su reflexión, pues la controversia que les fue planteada buscaba dilucidar si el artículo 1º de su ley secundaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) era acorde al mismo, por lo que lo lógico era en primer término definir su alcance y, posteriormente validar si la ley secundaria respetaba ese alcance.

19) Del proceso legislativo de creación de las reglas constitucionales para determinar el régimen legal-laboral-burocrático- aplicable en federación (artículo 123 apartado B constitucional), estados y municipios (artículos 116 fracción VI y 115 fracción VIII constitucionales), no se advierte en ningún momento la intención legislativa de separar a la administración pública local en centralizada y descentralizada para asignarles un régimen laboral distinto, sino más bien, queda clara la intención de considerarlas como una sola unidad a regular.

Por el contrario, esta investigación postula es que el Constituyente que dio origen al apartado B del artículo 123 constitucional, pretendió crear un régimen de derecho laboral para todo el sector público federal y el del gobierno del Distrito Federal, sin que para ello fuese relevante si el ente a regular forma parte de la administración central o descentralizada, o si constituye un órgano constitucional autónomo o si está conformado mediante cualquier otra modalidad administrativa reconocida por el Estado Mexicano.

20) Los criterios jurisprudenciales y aislados de la SCJN, por los cuales se asigna a los organismos descentralizados el régimen laboral del apartado A) del artículo 123 constitucional, fueron diseñados para dar cauce a necesidades políticas, estructurales de consolidación del sistema político mexicano que gobernó a México durante el siglo pasado; más que constituir verdaderos análisis

jurídico-constitucionales orientados a dar verdadero sentido normativo a la problemática que pretendían resolver.

Esta afirmación se ve confirmada en fecha reciente, al recurrir la SCJN a la parte sustancial de esos argumentos (esto es, la noción de independencia y autonomía de los organismos descentralizados federales respecto del Poder Ejecutivo Federal) para conceder el amparo en revisión 3345/2012 y revocar la sentencia de amparo directo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito por la que calificó de ilegal el aviso de terminación de las relaciones colectivas de trabajo por caso fortuito a través del cual la Junta Especial Número Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje liquidó las relaciones laborales del Sindicato Mexicano de Electricistas con el organismo Luz y Fuerza del Centro.

Esta investigación dio cuenta de lo cuestionable que fue la propia admisión del recurso de revisión (ya que en ningún momento el Tribunal Colegiado interpretó algún precepto constitucional, ni calificó de inconstitucional alguna ley o reglamento), y por ende, la resolución al mismo también resulta controversial, dada la falta de congruencia jurídico-normativa de la misma. Asimismo, en vía de explicación (no de justificación) la investigación dio cuenta del alto costo económico y operativo que hubiese generado para el Estado que la Corte hubiese dictado una resolución conforme a derecho (por lo menos cuatro mil millones de pesos y la reinstalación de más de dieciséis mil trabajadores en la Comisión Federal de Electricidad).

21) Esta investigación sostiene que la SCJN no llevó a cabo un verdadero trabajo de interpretación del artículo 123 constitucional apartado B, sino que simplemente “construyó” un argumento jurídico a modo para sostener los criterios jurisprudenciales analizados en esta investigación.

22) Las dos premisas centrales a tomar en cuenta para definir el régimen laboral constitucional de los organismos descentralizados son:

- a) Los organismos descentralizados federales son órganos integrantes del Poder Ejecutivo Federal, pues más allá del formulismo legal que les asigna personalidad jurídica, patrimonio propio y una autonomía que es ficticia en la práctica; su dependencia, subordinación y sometimiento a dicho Poder los convierte en una parte importante de éste.
- b) El régimen laboral que contempla el apartado B del artículo 123 constitucional fue creado para regular a todos los órganos federales estatales, sin excepción.

23) Como reflexión final, el propósito de esta investigación se circunscribe a aportar una técnica que brinde mayor seguridad jurídica a los resultados del

trabajo de interpretación constitucional a cargo de la SCJN, buscando que ésta necesariamente adopte como criterio final de resolución hacer coherente el sistema normativo constitucional. Asimismo, también se pretende aportar elementos para propiciar una discusión y reflexión jurídicamente apropiada sobre el régimen laboral constitucional apropiado para los organismos descentralizados, dando cuenta de algunos de los problemas creados por la jurisprudencia de la Corte que les asigna el régimen del apartado A del artículo 123 constitucional.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

AFONSO da Silva, José, Aplicabilidad de las Normas Constitucionales (trad. González Martín Nuria), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 149, 2003.

ATIENZA, Manuel, Las Razones del Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica 134, México, Tercera reimpresión 2007.

BIX, Brian H, Diccionario de Teoría Jurídica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

BURGOA Toledo, Carlos Alberto, Principios Tributarios. Entre la legalidad y el conocimiento. Dofiscal Editores S.A. de C.V., 2012.

CARBONEL, Miguel, SALAZAR, Pedro, División de Poderes y Régimen Presidencial en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

CARMONA Tinoco, Jorge Ulises, La Interpretación Judicial Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

GUASTINI, Ricardo, Estudios sobre la interpretación jurídica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

GUERRERO, Omar, El estado y la administración pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1989, p. 294.

HABERLE, Peter, El Estado Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica no. 47), 2001.

HABERMAS, Jürgen, Facticidad y Validez, España, Editorial Trotta, 2010.

HUERTA Ochoa, Carla, Conflictos Normativos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2da. Ed. 2007.

KAPLAN, Marcos, Estado y sociedad, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

KELSEN, Hans, Teoría pura del derecho, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

LASALLE, Ferdinand ¿Qué es una constitución?, México, Colofón S.A., 1998.

LOMBARDO Aburto Horacio y OROZCO Henríquez J. de Jesús, Régimen Jurídico de las Entidades Paraestatales y el Proceso de Desincorporación en México; obra colectiva "Crisis y futuro de la empresa pública" (Coordinador Marcos Kaplan), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

OROZCO López, Edgar A., La actuación de la SCJN en nuestro Sistema Democrático; El Juez Constitucional en el Siglo XXI T. II, México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

PUIG Hernández, Carlos Alberto, ¿Qué es en realidad, el contrato colectivo de trabajo?, Estudios Jurídicos en Homenaje al Doctor Néstor de Buen Lozano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

SAGÜES, Néstor Pedro, Reflexiones sobre la imprevisión constitucional. Interpretación e Integración, Obra Colectiva "Interpretación Jurídica: Modelos Históricos y Realidades", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 601, 2011.

SILVA García, Fernando, La SCJN como tribunal constitucional: creación judicial del derecho y eficacia normativa de la jurisprudencia constitucional; La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, T. V. Juez y Sentencia Constitucional, México, 2008.

WILSON, Woodrow, El estado II, Madrid, Librería General de Victoriano Suarez (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1904.

ZAMBRANO, Pilar, La inevitable creatividad en la interpretación jurídica. Una aproximación iusfilosófica a la tesis de la discrecionalidad, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Hemerografía

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Naturaleza Jurídica de la Universidad Pública, Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, Volumen 6 número 11, Julio-Diciembre 2010, pp. 84-86.

Cibergrafía

ALEXY, Robert, Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica (Traducción de Manuel Atienza), Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 5 (1988).

<http://www.cervantesvirtual.com/obra/sistema-juridico-principios-juridicos-y-razn-prctica-0/>

Artículo 3º del Decreto de creación de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Manual General Organización de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

<http://loteria2.lotenal.gob.mx:7780/NORMATECA/ArchivosAdjntos/MGO%20DE%20LA%20LOTERIA%20NACIONAL.pdf>.

“Ayuntamiento”, definición de. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=municipio&val_aux=&origen=REDRAE

BENJAMÍN, Walter, Para una crítica de la violencia, Edición electrónica de www.philosophia.cl/Escuela de Filosofía Universidad Arcis.

<http://www.philosophia.cl/biblioteca/Benjamin/violencia.pdf>.

“Municipio”, definición de. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=municipio&val_aux=&origen=REDRAE

Proceso legislativo de reformas al artículo 90 constitucional.

<http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/ProcesosLegislativos.aspx?IdLey=130&IdRef=118>

Proceso legislativo de reformas a los artículos 115 y 116 constitucionales.

<http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/ProcesosLegislativos.aspx?IdLey=130&IdRef=124>;

<http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/ProcesosLegislativos.aspx?IdLey=130&IdRef=4>

Proceso legislativo de reforma al artículo 123 constitucional

<http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/ProcesosLegislativos.aspx?IdLey=130&IdRef=74>.

Proceso legislativo de creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

<http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/ProcesosLegislativos.aspx?IdLey=367&IdRef=1>

Tesis jurisprudenciales y aisladas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA. Tesis jurisprudencial P.J.73/2000 de la Novena Época, emitida por el Pleno de la SCJN y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000; Pág. 48.

COMPETENCIA LABORAL. CONTROVERSIAS ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES. SE DETERMINA APLICANDO PREFERENTEMENTE EL ARTICULO 115, FRACCIÓN VIII, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN, Tesis aislada de número 2a. XVII/96 de la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Marzo de 1996, Materia(s): Constitucional, Laboral, Página 607.

COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA A EMPRESAS ADMINISTRADAS EN FORMA DIRECTA O DESCENTRALIZADA POR EL GOBIERNO FEDERAL. Tesis jurisprudencial de número 2ª. /J. 47/97 de la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, octubre de 1997, página 273.

COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CONOCER DE LA DEMANDA INTERPUESTA POR UN TRABAJADOR EN CONTRA DEL INSTITUTO DE SALUD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Tesis de Jurisprudencia 2a.J/ 12/2000 de la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000; pág. 50.

DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL. Tesis aislada número 2a. CXXVII/2001 de la Segunda Sala de la SCJN, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Localización: Tomo XIV, Agosto de 2001, Materia(s): Constitucional, Pág. 231.

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES. Tesis jurisprudencial de número P./J. 87/2005, aprobada en sesión de cinco de julio de 2005 del Pleno de la misma Corte y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo XXII del mes Julio de 2005, en la página 789.

INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN. Tesis jurisprudencial

1a./J. 63/2010 aprobada por la Primera Sala de la SCJN en sesión de siete de julio de 2010 y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII de Agosto de 2010, página 329.

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN. Tesis jurisprudencial de número P.J.1 61/2000 aprobada en sesión de veintinueve de mayo de 2000 del Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el tomo XI del mes de junio de 2000, en la página 13.

LIBERTAD SINDICAL. LOS ARTÍCULOS 78 Y 84 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO CONTRAVIENEN ESE PRINCIPIO, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, dictada en el Amparo en revisión 1878/2004 del conocimiento de la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Junio de 2005. Tesis 2ª.LVII/2005, Pág. 238.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Tesis jurisprudencial P.J. 1/96, emitida por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Febrero de 1996, pág. 52, Novena Época.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, Tesis Aislada número P. XXV/98, emitida en el amparo en revisión 1110/97, por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 122.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER MUNICIPAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN FRANCISCO DEL RINCÓN Y SISTEMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO PURÍSIMA DEL RINCÓN, AMBOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO). Tesis jurisprudencial 2a./J. 169/2011 de la Décima Época, emitida por la Segunda Sala de la SCJN, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1 Pág. 328.

ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO. RESULTA IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE SUSCRIPCIÓN DE UN CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO. Tesis aislada del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito número Tesis: I.6o.T.394, publicada en el Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Noviembre de 2008, Materia(s): Laboral, Página: 1365.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO, Tesis jurisprudencial 2ª./J.178/2012, emitida por la Segunda Sala de la SCJN, de la Décima Época, publicada en el Diario Oficial de la Federación y su Gaceta; Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, pág. 729.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO, Tesis jurisprudencial 2ª. /J.179/2012, emitida por la Segunda Sala de la SCJN, de la Décima Época, publicada en el Diario Oficial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, pág. 731.

SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL dictada al resolver los amparos en revisión 408/98 y 1475/98 por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Mayo de 1999. Tesis: P. XLV/99. Página: 28.

TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. EL ARTICULO 16 DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE CREACIÓN DE DICHO ORGANISMO, EN CUANTO ESTABLECE QUE SUS RELACIONES LABORALES SE REGISTRARÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN. Tesis jurisprudencial P. /J 15/95 emitida por el Pleno de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Agosto de 1995, pág. 59, Novena Época.

Voto particular del Ministro José Vicente Aguinaco Alemán al amparo en revisión 83/94, la cual dio origen a la Tesis jurisprudencial P. /J 15/95 emitida por el Pleno de la SCJN.

TRABAJADORES DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. FORMA DE CONSIDERAR SUS PRESTACIONES LABORALES CUANDO SE CONTROVIERTE SU NATURALEZA DEBIDO AL CAMBIO DE REGULACIÓN DE SU RELACIÓN LABORAL, Tesis aislada del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, dictada al resolver el amparo directo 627/2013, correspondiente a la Décima Época y Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2; Pág. 1525.

Sentencia dictada en el Recurso de Revisión 3345/2012 del conocimiento de la Segunda Sala de la SCJN promovido por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes en carácter de liquidador del organismo Luz y Fuerza del

Centro, en el cual se impugnaba la resolución al amparo directo 1337/2010 emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Normatividad internacional

Convenio de la Organización Internacional del Trabajo número 151 “Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública”, de 27 de junio de 1978 y que entró en vigor el 25 de febrero de 1981.