

CONDICIONES DE TRABAJO EN ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. EL CASO DE BAJA CALIFORNIA*

CONDITIONS OF WORK IN DECENTRALIZED
ORGANISMS. BAJA CALIFORNIA'S CASE

DES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS DES ORGANISMES
DÉCENTRALISÉS. LE CAS DE LA BAJA CALIFORNIA

María Aurora de la Concepción LACAVEX BERUMEN**
Jesús RODRÍGUEZ CEBREROS***
Yolanda SOSA Y SILVA GARCÍA****

RESUMEN: En México rigen dos sistemas diferentes para la regulación de las relaciones de trabajo. Estos sistemas son la normatividad cuyo fundamento constitucional es el apartado A del artículo 123, que se aplica a las relaciones de trabajo en general, y la normatividad cuyo fundamento constitucional es el apartado B, del mismo numeral, así como los artículos 115, fracción VIII, y 116, fracción VI, de la propia Constitución, que se aplica a las relaciones burocráticas federales y locales. Los tribunales de amparo han resuelto, desde 1996, que los organismos de la administración pública descentralizada deben sujetar sus relaciones de trabajo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, al considerar que el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional. Este mismo criterio se hizo extensivo a los organismos descentralizados de Baja California. Se presenta la fundamentación jurídica de algunos de estos organismos y una particular referencia a

* Recibido el 16 de noviembre de 2012 y aceptado para su publicación el 8 de noviembre de 2013.

** Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, México (axevacal@uabc.edu.mx).

*** Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, México (rocej@uabc.edu.mx).

**** Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, México (ysosaysilva@uabc.edu.mx).



cómo se regulan las relaciones de trabajo, así como la influencia que la resolución de amparo ha tenido en las mismas.

Palabras clave: Relaciones de trabajo, organismos descentralizados.

ABSTRACT: Two different systems for regulate labor relations in Mexico. These two regulatory systems are constitutionally based is Section A of Article 123, which applies to labor relations in general, and the regulations whose constitutional basis is Section B, of the same article, and Articles 115, section VIII and 116, section VI, of the Constitution, which applies to bureaucratic relations. Since 1996, the National Supreme Court resolved that decentralized public administration agencies should uphold their working relationships with the provisions of the Federal Labor Law, considering Article 1 of t Federal State Workers Law. This same approach was extended to the decentralized agencies of Baja California. We present the legal basis for some of these agencies and a particular reference to how labor relations are regulated and the influence the appeals resolution has had on them.

Key Words: Labor relations, decentralized agencies.

RÉSUMÉ: Au Mexique ils régissent deux différents systèmes pour la régulation des relations de travail. Ces systèmes sont la réglementation dont le fondement constitutionnel est la partie "A" de l'article 123, qui s'applique aux relations de travail en général, et la réglementation dont le fondement constitutionnel est la partie, "B" du même article, ainsi que les articles 115 fraction VIII et 116 fraction VI, de la Constitution, qui s'applique aux relations bureaucratiques fédérales et locales. Les cours de protection (amparo) ont résolu, dès 1996 que les relations de travail des organismes de l'Administration Publique décentralisée doivent se guider par la Loi Fédérale du Travail; après avoir considéré que l'article 1 de la Loi Fédérale des Travailleurs au Service de l'État comme inconstitutionnel. Le même critère est devenu extensif, aux organismes décentralisés de la Basse Californie. On présente les fondements juridiques de certains de ces organismes et comment les relations de travail y sont réglées

Mots-clés: Relations de travail, organismes décentralisés.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Relaciones de trabajo en México.* IV. *Principios y caracteres.* V. *La administración pública centralizada.* VI. *Administración pública descentralizada.* VII. *Relaciones de trabajo en la administración pública federal.* VIII. *Derechos adquiridos.* IX. *Comentarios.* X. *Conclusiones.* XI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La prestación de un servicio personal, caracterizado por la subordinación, se designa como relación de trabajo. En nuestro país esta relación de trabajo se regula por normas jurídicas diferenciadas, en función del patrón a quien se le presta el servicio. Si se trata de un patrón en general, la relación de trabajo se regula por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional, apartado A. Si el patrón es la administración pública federal, la relación de trabajo, entre el trabajador y la unidad burocrática que corresponda, se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 constitucional, apartado B, o bien, si el patrón es la administración pública estatal o municipal, por las leyes de los estados, según lo disponen los numerales 115, fracción VIII, y 116, fracción VI, de la carta magna. Estos ordenamientos jurídicos, desde su expedición, incluyeron como destinatarios tanto a los trabajadores de la administración pública centralizada como a los de la administración pública descentralizada.

Los tribunales de amparo han resuelto, desde 1996, la inconstitucionalidad de la inclusión de los trabajadores de los organismos descentralizados como sujetos a dichas normas burocráticas, estableciendo que deben regularse por el apartado A del artículo 123 constitucional. Esta resolución, que si bien no es obligatoria para las autoridades administrativas, ha tenido influencia en las relaciones de trabajo en los organismos descentralizados, particularmente en Baja California.

La regulación de estas relaciones de trabajo está determinada por las condiciones generales de trabajo fijadas para los trabajadores burocráticos estatales y municipales, por lo que al celebrarse contratos colectivos de trabajo se incluyen prestaciones superiores a las de la Ley Federal del Trabajo, en beneficio de sus destinatarios.

II. ANTECEDENTES

Uno de los antecedentes legislativos más remotos en México para regular relaciones de trabajo se encuentra en el Código Civil de 1870, que en la exposición de motivos consignó que se redactó siguiendo como modelo diversos

códigos europeos, en particular el francés.¹ Con el nombre de contrato de obra reunió en un solo título los contratos del servicio doméstico, del servicio por jornal, de obras a destajo o precio alzado, de los porteadores y alquiladores, de aprendizaje y de hospedaje. El Código Civil de 1884, que fue casi una reproducción del de 1870, repitió la regulación indicada. El antecedente del derecho del trabajo, como se concibe en la actualidad, se encuentra en leyes de trabajo que se expidieron en diversos estados de la república mexicana a principios del siglo XX: Ley de José Vicente Villada, Estado de México, 30 de abril de 1904, relativa a accidentes de trabajo; Ley de Bernardo Reyes, Nuevo León, 9 de noviembre de 1906, también referente a accidentes de trabajo; Ley de Manuel Aguirre Berlanga, Jalisco, 7 de octubre de 1914; Ley de Cándido Aguilar, Veracruz, 19 de octubre de 1914; Ley de Salvador Alvarado, Yucatán, 21 de diciembre de 1915; Ley de Gustavo Espinoza Mireles, Coahuila, 27 de octubre de 1916.²

Se puede considerar que el movimiento revolucionario mexicano concluye con la instalación del Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916. El día 6 se leyó el proyecto de Constitución, en el que en materia laboral únicamente se incluyeron adiciones a los artículos respectivos de la Constitución de 1857, que no satisfacían las exigencias de los revolucionarios. Estos artículos eran el 5o., relativo a la libertad de trabajo, y el 73, fracción X, referente a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo.

Al presentar la comisión a la que se turnó el artículo 5o. para su estudio el dictamen correspondiente, el 26 de diciembre, el Pleno decidió incluir en el texto constitucional un título sobre trabajo. El debate fue muy intenso; algunos diputados constituyentes con formación de juristas pretendieron que el texto constitucional se mantuviera en los límites formales que la doctrina le asignaba, pero la voz de la realidad se impuso y el 27 de diciembre se aprobó el artículo 123,³ único del título sexto constitucional. La Constitución fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de febrero de 1917, iniciando su vigencia el 1o. de mayo. Ha sido reformada en 211 ocasiones.⁴

¹ Borja Soriano, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, México, Porrúa, 2000, p. 15.

² Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1961, pp. 94-117.

³ *Ibidem*, pp. 117-120.

⁴ Al 15 de octubre de 2013.

III. RELACIONES DE TRABAJO EN MÉXICO

En México, las relaciones de trabajo se regulan con fundamento en el artículo 123 constitucional. Este artículo se compone de dos apartados. El apartado A, que corresponde al texto original, regula las relaciones de trabajo en general; el apartado B, adicionado el 5 de diciembre de 1960, regula las relaciones de trabajo entre el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. La ley reglamentaria del artículo 123, apartado A, es la Ley Federal del Trabajo.⁵ La ley reglamentaria del apartado B es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.⁶

Las relaciones de trabajo entre los trabajadores al servicio de los estados y de los ayuntamientos se regulan de conformidad con las leyes locales expedidas para tal fin, con fundamento en los artículos 116, fracción VI, y 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución, respectivamente, que remiten al artículo 123 sin precisar a cuál apartado se refieren.

La relación individual de trabajo nace a la vida jurídica, de conformidad con los artículos 8o., 10 y 20 de la Ley Federal del Trabajo, con la sola prestación de un servicio personal subordinado a un patrón, a cambio de un salario.

El vínculo jurídico entre un trabajador y el Estado-patrón, que puede ser la Federación, el Distrito Federal, los estados o los ayuntamientos, se da únicamente por la expedición del nombramiento respectivo o por figurar en las listas de raya, según lo dispone el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus equivalentes en la normatividad local que corresponda.

IV. PRINCIPIOS Y CARACTERES

Los principios del derecho del trabajo son: derecho y deber social, libertad, igualdad y dignidad. Los caracteres son: derecho de clase, mínimo de garantías sociales, límites al poder de los explotadores, derecho inconcluso, fuerza expansiva, concreto y actual, imperativo.⁷

⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de abril de 1970. Reforma más reciente, el 30 de noviembre de 2012.

⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1963. Reforma más reciente, el 3 de mayo de 2006.

⁷ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, pp. 240 y ss.

Estos principios y caracteres tienen por objeto lograr la equidad en las relaciones obrero-patronales; una de esas características es el que las condiciones de trabajo constituyen un mínimo de garantías laborales en beneficio de los trabajadores, son irrenunciables, particularmente si se trata de derechos adquiridos, y que además pueden mejorarse en el marco de la negociación y contratación individual o colectiva. Dichas mejoras en las condiciones de trabajo se presentan en tres modalidades: la primera se traduce en el aumento de las mismas, como en el caso del salario, vacaciones, prima vacacional y aguinaldo; la segunda se presenta con la disminución de la jornada de trabajo, y la tercera con la inclusión de nuevas prestaciones no consideradas en la ley.

Con la finalidad de materializar estas características, el legislador incluyó en la Ley Federal del Trabajo, entre otros, la fracción XIII del artículo 5o., que indica: “Artículo 5o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca: XIII. Renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo”.

Además, en el artículo 56 del mismo ordenamiento legal señala que

Las condiciones de trabajo basadas en el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en esta Ley y deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales, sin que puedan establecerse diferencias y/o exclusiones por motivo de origen étnico o nacionalidad, sexo, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, condiciones de embarazo, responsabilidades familiares o estado civil, salvo las modalidades expresamente consignadas en esta Ley.

Los artículos 5o., fracción XII, y 56 de la Ley Federal del Trabajo contienen de forma expresa los principios del derecho del trabajo (libertad, igualdad, dignidad), regulando claramente que deben ser respetados.

V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

El Estado mexicano se organiza, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución de la república, con un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo

y un Poder Judicial. La administración pública es el conjunto de órganos del Poder Ejecutivo, estructurados de manera jerárquica. Esto significa que en este concepto no se incluye al Poder Judicial ni al Poder Legislativo, aun en el caso de que adicionalmente a sus funciones inherentes, realicen funciones administrativas. Este modelo corresponde tanto a la administración pública federal como a la local.

“El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines requiere de organización de elementos humanos y materiales, a fin de lograr su mejor utilización”.⁸

La Constitución general de la república establece en el artículo 90 que la administración pública será centralizada y paraestatal, a partir de la reforma del 21 de abril de 1981.

“La centralización es la forma de organización administrativa, en la cual las unidades y órganos de la administración pública se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.⁹ Se puede conceptualizar también “como forma o tendencia organizacional, la centralización se emplea tanto en el ámbito político como en la esfera administrativa del Estado, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público”.¹⁰

Su característica principal es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante. En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el jefe del Poder Ejecutivo, y subordinados a éste se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

En México, la administración pública federal se integra, de conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de

⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2008, p. 90.

⁹ Véase Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1999, p. 282.

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge y Márquez Gómez, Daniel, *Derecho administrativo del estado de Baja California*, México, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 89 y 90.

Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A los trabajadores de estas entidades les es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Constitución Política del Estado de Baja California dispone en el artículo 40 que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, que se denomina gobernador del estado, quien conducirá la administración pública estatal, la cual será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso.

En Baja California, la administración pública centralizada se integra, según dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, por: Secretaría General de Gobierno; Oficialía Mayor de Gobierno; Procuraduría General de Justicia; Secretaría de Planeación y Finanzas; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Fomento Agropecuario; Secretaría de Turismo; Secretaría de Educación y Bienestar Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Protección al Ambiente; Dirección General de Informática; Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; Dirección de Relaciones Públicas; Dirección de Comunicación Social; Dirección de Control y Evaluación Gubernamental.

A los trabajadores de estas entidades les es aplicable la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.

VI. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

“La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas

administrativas”.¹¹ Estos organismos son creados por ley del Legislativo o por decreto del Ejecutivo. Existe un control, por parte del Estado, sobre su actuación.

En México, por iniciativa de Lucas Alamán se crea en 1830 el primer órgano descentralizado, que fue el Banco de Avío.¹²

La administración pública descentralizada, también llamada paraestatal, está conformada por órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, que no pertenecen al Poder Ejecutivo, pero que lo auxilian en el ejercicio de sus atribuciones y su actuación es evaluada y vigilada por alguna de las secretarías de la administración pública centralizada. Forman parte de la administración pública.

El artículo 40 de la Constitución del Estado de Baja California establece que la administración pública será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida en Congreso del estado.

VII. RELACIONES DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

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

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.

¹¹ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo, primer y segundo cursos*, México, Oxford University Press, 2005, p. 143.

¹² *Ibidem*, p. 142.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por resolución 1/96, declaró la inconstitucionalidad de este precepto, al establecer que:

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.¹³

1. Relaciones de trabajo en la administración pública local en Baja California

1) La Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 29, de fecha 20 de octubre de 1989, sección I, t. XCVI, señala en el artículo 1o. que es de observancia general para las autoridades, funcionarios y trabajadores integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, municipios e instituciones descentralizadas del estado de Baja California.

2) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió que:

En relación con el tema de la regulación de las relaciones laborales de los organismos públicos descentralizados de carácter federal y local con sus

¹³ Tesis P./J 1/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 1996, t. III, p. 52.

trabajadores, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los artículos 123, apartados A y B; 73, fracción X y 116, fracción VI, todos de la carta magna, ha establecido jurisprudencialmente que las relaciones laborales de los entes que integran la administración pública paraestatal, de carácter federal o local, se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, en tanto que el régimen aplicable a los trabajadores al servicio del Estado es el que regula el apartado B del propio precepto constitucional; asimismo, ha determinado que las legislaturas de los Estados se encuentran facultadas únicamente para legislar en materia de trabajo, en lo concerniente a las relaciones laborales existentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y sus trabajadores, sin que dentro de este contexto puedan incluirse a los organismos públicos descentralizados. De ahí que si el artículo 1o. de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado de Baja California, incluye como sujeto de su regulación a los organismos públicos descentralizados, como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado, tal disposición resulta violatoria de los preceptos constitucionales anteriormente citados.¹⁴

3) De igual forma, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito resolvió que:

En atención al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1/96, visible en la página 52, tomo III, correspondiente al mes de febrero de 1996, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el 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”, las relaciones laborales de los organismos descentralizados del estado de Baja California con sus trabajadores se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, cuya ley reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo, ordenamientos conforme a los cuales la autoridad competente para dirimir las controversias que se susciten entre éstos, es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado y no el Tribunal de Arbitraje de la entidad.¹⁵

¹⁴ Tesis 2a. LXXVIII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 1999, t. IX, p. 513.

¹⁵ Tesis XV. 2o. J/10, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 2000, t. XII, p. 1269.

4) Los tribunales de amparo han reiterado esta interpretación al dictar resoluciones en el mismo sentido, apoyándose en el argumento de que las relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados y sus trabajadores deben regularse por la ley Federal del Trabajo y no por los ordenamientos legales burocráticos, en virtud de que las facultades que se otorgan al legislador en el apartado B del artículo 123 constitucional son limitativas, y se refieren únicamente a las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus respectivos trabajadores, por lo que no pueden hacerse extensivas al régimen laboral en los organismos públicos descentralizados.

A) La segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió tesis asilada en el mismo sentido:

El Pleno de la Suprema Corte de la Nación estableció en la tesis P. XXV/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, abril de 1998, página 122, que, en atención a lo sostenido en jurisprudencia firme, los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo y, en esa virtud, las relaciones laborales de los organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las legislaturas locales; asimismo, en la diversa tesis P. XXVI/98, publicada en la página 117 del referido tomo, sostuvo que conforme a lo dispuesto en los artículos 116, fracción VI, y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los poderes legislativos de cada entidad federativa sólo pueden expedir las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los poderes locales y sus empleados, pues de comprender a otros sujetos resultarían inconstitucionales. Por tanto, toda vez que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados estatales y sus trabajadores se rigen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución federal, con independencia de lo que establezcan la Constitución y los ordenamientos secundarios de las entidades federativas, así como los decretos de creación de aquéllos, la competencia para conocer de los conflictos laborales que surjan entre los citados organismos y sus trabajadores corresponde a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y no a los Tribunales Estatales de Conciliación y Arbitraje.¹⁶

¹⁶ Tesis 2ª. CXCIV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2003, t. XVII, p. 725.

B) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó la siguiente resolución:

Conforme al artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones laborales de los miembros de los organismos públicos descentralizados deben registrarse por el citado apartado; sin que sea obstáculo el que dichos organismos cuenten con atribuciones para emitir auténticos actos de autoridad que puedan afectar la esfera jurídica de los gobernados, puesto que ello tiene la finalidad de que ejerzan cabalmente sus facultades, las cuales en todo caso persiguen el bien común. En ese sentido, resulta evidente que el hecho de que los organismos públicos descentralizados presten un servicio público o no persigan fines lucrativos, no incide en el régimen laboral entre esas entidades y sus trabajadores, ya que el citado artículo constitucional no prevé distinción alguna, además de que la facultad otorgada al legislador en el apartado B del artículo 123 constitucional es limitativa en tanto le permite expedir leyes en materia de trabajo respecto de las relaciones entre los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, y sus respectivos trabajadores, por lo que fuera de esas hipótesis, incluyendo el caso de los organismos descentralizados con funciones de servicio público o que no persigan fines de lucro, las relaciones laborales se regirán por lo dispuesto en el apartado A del propio precepto constitucional.¹⁷

C) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reitero este criterio:

De los artículos 73, fracción X, 116, fracción VI y 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, y apartado B (en su encabezado), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las relaciones laborales de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los estados de la República con sus trabajadores deben regularse a través de las leyes en materia laboral que se expidan dentro de su ámbito competencial, las cuales están sujetas a las bases establecidas por el apartado B del aludido artículo 123; en tanto que las relaciones laborales de los organismos descentralizados con sus trabajadores deben registrarse por el apartado A del referido precepto y por la Ley Federal del Trabajo, en razón de que dichos organismos tienen personalidad jurídica propia, es decir, están

¹⁷ Tesis P./J. 98/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2004, t. XX, p. 810.

descentralizados, y es ese carácter distintivo el que define un tratamiento diferente para esos efectos por mandato constitucional, aunque se ubiquen dentro de la administración pública paraestatal encabezada por el titular del Poder Ejecutivo, no se trate propiamente de empresas o no persigan fines lucrativos e independientemente de lo que establezcan al respecto otros ordenamientos secundarios. En consecuencia, los conflictos laborales entre dichos organismos y sus trabajadores son competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conforme a la normativa que rige sus relaciones laborales.¹⁸

D) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró la citada interpretación:

Si bien los organismos descentralizados del estado de Aguascalientes integran la administración pública paraestatal y, por ende, pueden ubicarse dentro del campo de actuación del Poder Ejecutivo local en sentido amplio, lo cierto es que no forman parte de la administración pública centralizada, ya que se erigen como entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios. En ese sentido, la descentralización que les reconoce existencia y atributos distintivos es la característica fundamental que define un tratamiento distinto por mandato constitucional, para que las relaciones laborales con sus trabajadores se regulen conforme al apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo expedida por el Congreso de la Unión, y los conflictos laborales que lleguen a suscitarse entre ellos los resuelva la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. En consecuencia, los artículos 1o., 2o., 4o. y 132, fracción I, del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados, al establecer las bases generales para regular las relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados locales y sus trabajadores, y otorgar competencia al Tribunal de Arbitraje de la entidad para conocer de los conflictos laborales entre ellos, violan los artículos 73, fracción X, 116, fracción VI y 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, y apartado B (en su encabezado) constitucionales, porque la legislatura estatal no está facultada para emitir leyes que regulen esos aspectos, pues corresponden exclusivamente al Congreso de la Unión.¹⁹

¹⁸ Tesis 2a./J.180/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2013, libro XVI, t. 2, p. 734.

¹⁹ Tesis 2a./J.181/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2013, libro XVI, t. 2, p. 733.

2. *Diversos ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso del estado de Baja California que regulan los organismos descentralizados*

1) La Ley de las Entidades Paraestatales del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 44, de fecha 26 de septiembre de 2003, sección I, tomo CX, establece en el artículo 1o. que es de orden público y tiene por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales del estado de Baja California y que las entidades paraestatales son auxiliares de la administración pública del estado y se sujetarán a lo establecido en la misma, así como en las leyes, decretos o acuerdos especiales de creación y sus reglamentos internos, y en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda. En el numeral 2 se señala que para los efectos de esta ley se entenderá por: entidades paraestatales a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

2) La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 2, sección I, de fecha 20 de enero de 1986, tomo XCIII, establece en el artículo 1o. que este ordenamiento fija la estructura y regula la función administrativa a cargo del Poder Ejecutivo del estado de Baja California y define las bases de creación y vinculación con la administración pública paraestatal.

El artículo 4o. establece que cuando la prestación de servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad del estado, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social que por su naturaleza y fines requieran ser atendidos de manera especial, el gobernador del estado podrá descentralizar sus funciones, depositándolas en entidades de la administración pública paraestatal. Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que funcionen en el estado, integran la administración pública paraestatal y serán coordinados por las dependencias del ejecutivo, que por acuerdo especial convenga al gobernador del estado. Las leyes, decretos o acuerdos especiales que establecen la creación de las entidades, determinarán claramente sus atribuciones, el grado de autonomía, normas de funcionamiento y las relaciones que deban darse entre éstas y el Poder Ejecutivo.

El numeral 41 dispone que los organismos descentralizados son entidades jurídicas públicas, con personalidad y patrimonio propios, en los que el Ejecutivo estatal o, en su caso, el Congreso les confieren funciones administrativas que se ejercen en relación con los fines que les crea. Con el fin de preservar la rectoría de los planes de gobierno, los instrumentos de creación de todo organismo descentralizado deberán observar e incorporar, en su caso, las facultades de supraordenación y coordinación que la ley reserva al gobernador del estado o a las dependencias del Poder Ejecutivo.

El artículo 45 obliga a que el personal de base que presta sus servicios en los organismos descentralizados se rija por la Ley del Servicio Civil y por los Estatutos del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, y tendrá los mismos derechos y obligaciones que corresponden al personal que presta sus servicios en la administración pública centralizada.

En el ejercicio de sus atribuciones, y para el cumplimiento estricto de los fines a que se refiere el artículo 4o. de esta Ley, el gobierno del estado podrá asociarse a intereses particulares en cualquiera de las formas de sociedades mercantiles que permiten las leyes mexicanas. La participación del estado podrá ser mayoritaria o minoritaria en los términos de la ley, según se señala en el numeral 47.

El artículo 49 preceptúa que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades y asociaciones civiles en que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública estatal, o cuando alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

El numeral 50 dispone que en las empresas de participación estatal minoritaria donde el gobierno del estado, una o más entidades paraestatales, consideradas conjunta o separadamente, representen menos del 50 por ciento de las acciones o parte del capital y hasta el 25 por ciento de aquél, la vigilancia de su participación estará a cargo de un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General, quien, además, deberá reportar el desarrollo de las actividades que realiza la empresa al titular de la dependencia coordinadora del sector correspondiente.

El artículo 53 establece que en uso de sus atribuciones y para cumplir la realización de proyectos específicos, ejecución de obras especiales, fomentar

actividades prioritarias para el desarrollo estatal o satisfacer las disposiciones del artículo 4o. de esta ley, el gobierno del estado podrá afectar en fideicomiso bienes y valores patrimoniales, ostentando el carácter de fideicomitente y señalando la dependencia o entidad en quien recaiga el carácter de fideicomisario.

Para lograr el control eficaz del régimen patrimonial y financiero de los fideicomisos, en todo comité técnico que se constituya como órgano de dirección deberán participar la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Contraloría General y la Secretaría de Planeación y Presupuesto, quienes coadyuvarán al cumplimiento de lo que dispone el artículo 46 de la ley, según establece el numeral 54.

3. *Algunos organismos descentralizados en Baja California*

La administración pública descentralizada en Baja California se integra, entre otros organismos, por:

A. *Comisión Estatal de Servicios Públicos*

La Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 4, sección, de fecha 10 de febrero de 1979, tomo LXXXVI, establece en el artículo 1o. que “las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de los municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, son organismos públicos descentralizados del gobierno del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en las ciudades de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada respectivamente”.

No contiene disposición alguna que se refiera al régimen laboral de sus trabajadores.

B. *Consejo Estatal de Población*

La Ley de Población del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 7, de fecha 17 de febrero de 1995, tomo CII, señala en el artículo 3o. que:

Se crea el Consejo Estatal de Población de Baja California como organismo público descentralizado del gobierno del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo a su cargo normar la planeación demográfica; cuidar que el interés de la población prevalezca en los programas de desarrollo formulados por dependencias, entidades y municipios, procurando que los objetivos de dichos programas respondan a las necesidades que los fenómenos demográficos provoquen en la localidad.

El título sexto de este ordenamiento regula expresamente las relaciones laborales en el numeral 49: “Las relaciones laborales de los empleados del Consejo se regirán por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Baja California, por esta Ley, y los reglamentos que de ella emanen”.

C. *Instituto de Cultura de Baja California*

El artículo 1o. de la Ley del Instituto de Cultura de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 48, de fecha 24 de octubre de 2003, tomo CX, dispone que: “El Instituto de Cultura de Baja California es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio”.

La única referencia que se hace al régimen de trabajo en este organismo descentralizado se encuentra en el artículo séptimo transitorio, al establecer que: “Los derechos laborales de los trabajadores del ICBC serán respetados conforme a las disposiciones legales aplicables”. Esto en virtud de que se abrogó la Ley que creó el Instituto de Cultura de Baja California, publicada el 31 de marzo de 1989.

D. *Instituto de la Juventud*

La Ley de la Juventud del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 33, tomo CXVIII, número especial, de fecha 11 de julio del año 2011, dispone en el artículo 1o. que:

Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden público, interés social y de observancia general en el estado de Baja California, y tiene por objeto normar las medidas y acciones que contribuyan al desarrollo

integral de los jóvenes, garantizando el respeto de sus derechos fundamentales en todo el territorio del estado de Baja California, así como regular la organización y el funcionamiento del organismo público descentralizado denominado Instituto de la Juventud del Estado de Baja California.

Las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el numeral 109.

A su vez, el artículo quinto transitorio establece que:

Las atribuciones que en materia de atención a la juventud correspondan actualmente a la Secretaría de Educación y Bienestar Social, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley de Educación del Estado y su Reglamento Interno, las asumirá el Instituto, una vez que se instituya en los términos de la presente Ley; dejando a salvo los derechos de los trabajadores encargados de llevar a cabo las actividades y labores destinadas a la atención a la juventud.

E. *Instituto de la Mujer*

La Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 26, de fecha 22 de junio de 2001, sección I, tomo CVIII, señala en el numeral 2 que:

Se crea el Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California, como organismo descentralizado de la Administración Pública del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de atribuciones, objetivos y fines, en los términos de esta Ley, el cual contará con la estructura administrativa que determinen el reglamento interior.

Las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo dispone expresamente el numeral 30.

F. *Instituto del Deporte y la Cultura Física*

La Ley que crea el Instituto del Deporte y la Cultura Física de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 32, de fecha 8 de agosto de 1997,

tomo CIV, dispone en el artículo 1o. que: “Se crea el Instituto del Deporte y la Cultura Física de Baja California, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de Mexicali”.

El artículo cuarto transitorio señala que:

El personal del Instituto de la Juventud y del Deporte como organismo descentralizado que, en aplicación de esta Ley pase al Instituto de la Juventud y del Deporte como organismo público descentralizado, en ninguna forma resultará afectado en los derechos que haya adquirido, en virtud de su relación laboral con la administración pública del estado.

No contiene disposición alguna que se refiera al régimen laboral de sus trabajadores, adicionalmente a la referida.

G. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de Baja California

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 38, de fecha 20 de diciembre de 1970, sección I, tomo LXXVII, establece en el artículo 5o. que:

El Instituto de Servicios Médicos para Trabajadores Estatales, creado por la Ley del 31 de Diciembre de 1962, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado correspondiente a la misma fecha, se transforma en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, que tiene el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyo domicilio será la ciudad de Mexicali, Baja California.

En relación con el vínculo jurídico laboral, dispone en el artículo 2o. que:

Para los efectos de esta Ley se entiende:

Por trabajador, a toda persona que preste sus servicios al estado o a los organismos incorporados, mediante designación legal, siempre que sus

cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos del estado y de los organismos mencionados y que no se considerarán como trabajadores a las personas que prestan sus servicios al Estado o a los organismos públicos incorporados mediante contrato sujeto a la legislación común; a las que, por cualquier motivo, tengan percepciones con cargo a partidas de honorarios o cuyos emolumentos no estén especificados en los términos del párrafo anterior; a los trabajadores eventuales; a los menores de dieciocho años y a los que presten sus servicios por un tiempo menor a la jornada legal, según sus labores.

Es de destacarse la disposición que establece que no serán trabajadores quienes presten servicios “mediante contrato sujeto a la legislación común”, así como tampoco los “trabajadores eventuales”, los “menores de dieciocho años” y a los “que presten sus servicios por un tiempo menor a la jornada legal, según sus labores”.

Al tratarse de un ordenamiento jurídico que abrogó la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Baja California del 8 de octubre de 1958 y la ley que creó el Instituto de Servicios Médicos para los Trabajadores Estatales del 31 de diciembre de 1962, el artículo décimo transitorio dispone que: “El personal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, se formará con los trabajadores que estaban adscritos al Instituto de Servicios Médicos para Trabajadores Estatales y con los de nuevo ingreso que se hagan necesarios”.

H. Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California

La Ley que crea el Organismo Descentralizado Denominado Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 40, de fecha 11 de diciembre de 1992, sección I, tomo XCIX, establece que: “Se crea el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, como organismo público descentralizado del gobierno del estado de Baja California, con personalidad jurídica y patrimonio propio, según dispone que artículo 2o.”.

El acuerdo nacional para la modernización de la educación básica y los convenios suscritos por el Ejecutivo Federal, el gobierno del estado de Baja California y el sindicato nacional de trabajadores de la educación, modificó la estructura del sistema educativo del Estado.

El 18 de mayo de 1992 se puso en marcha el acuerdo nacional de modernización de la educación básica y normal,²⁰ que implicaba transferir a los estados la administración de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública controlaba en los estados, incluyendo la educación preescolar, primaria, secundaria, normal, indígena y especial. En las relaciones de trabajo se sustituyó a la Secretaría de Educación Pública por el correspondiente organismo local.²¹

Por lo anterior, en esta ley se establece en el artículo 17 que “los trabajadores que se transfieren por el gobierno federal a este organismo, continuarán sin interrupción alguna gozando del régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado”, y el artículo 20 señala que: “El organismo reconocerá los derechos laborales de los trabajadores en términos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los convenios suscritos por el Ejecutivo Federal, el gobierno del estado de Baja California y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”.

El artículo 18 establece que

Todos los conflictos que se susciten con motivo de las relaciones laborales serán resueltos por el Tribunal de Arbitraje del estado, con apego a lo dispuesto por el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, por la presente Ley y supletoriamente por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Según dispone el artículo 19,

Los trabajadores del Organismo continuarán agrupados dentro de su propio sindicato, por lo que en los términos de las cláusulas primera, segunda y quinta del convenio suscrito entre el gobierno del estado de Baja California

²⁰ Véase <http://es.scribd.com/doc/13965116/El-Sindicato-Nacional-de-Trabajadores-de-La-Educacion> (consultado el 29 de septiembre de 2012).

²¹ Pescador, José Ángel, “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral”, *El Cotidiano*, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros.asp?edi=51> (consultado el 19 de septiembre de 2012).

y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el organismo descentralizado reconoce la titularidad de las relaciones laborales colectivas a este sindicato, de acuerdo con sus estatutos.

I. *Junta de Urbanización*

La Ley de Urbanización del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 23, de fecha 20 de agosto de 1981, sección I, tomo LXXXVIII, dispone en su artículo 17 que:

La Junta de Urbanización del Estado es un organismo público descentralizado del Ejecutivo del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual tiene por objeto ejecutar las obras de urbanización bajo el sistema de plusvalía, así como para gestionar y contratar lo relativo a la ejecución de dichas obras, y concurrir ante organismos e instituciones privadas y autoridades federales, estatales y municipales para coordinarse en la ejecución de las mismas.

En el numeral 33 establece que:

Los Consejos de Urbanización Municipales son organismos públicos descentralizados municipales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tienen como finalidad representar y coordinar a los sectores económicos, sociales, profesionales y demás representativos de la comunidad, para llevar a cabo las obras de urbanización bajo el sistema de cooperación dentro de la jurisdicción municipal que les corresponda.

Esta ley no regula las relaciones de trabajo.

J. *Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California*

La Ley de Asistencia Social para el Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* núm. 46, de fecha 25 de octubre de 2002, tomo CIX, señala en el artículo 15 que: “El Poder Ejecutivo del estado contará con un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

de Baja California, el cual será ejecutor de la asistencia social, con domicilio en la ciudad de Mexicali, Baja California”.

Con referencia a las relaciones laborales, establece el numeral 32 que es facultad del director expedir o autorizar la expedición de nombramientos del personal y llevar las relaciones laborales de acuerdo con las disposiciones legales, sin incluir otra disposición sobre este tema.

K. Condiciones de trabajo diferenciadas entre la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California

La Ley Federal del Trabajo establece que la jornada de trabajo puede ser diurna, nocturna y mixta, lo que coincide con la Ley del Servicio Civil, pero la duración difiere. En el primer ordenamiento es de ocho, siete, y siete y media horas; en el segundo es de siete, seis, y seis y media horas.

En relación con los días de descanso semanal, la ley laboral establece que por cada seis días de trabajo, se disfrutará de uno de descanso, a diferencia de la Ley del Servicio Civil, que otorga dos días a los trabajadores.

Para el caso de que se trabaje el día de descanso semanal, la prima dominical es, en la Ley Federal del Trabajo, del 25%, y en la ley bajacaliforniana de 35%.

Por lo que corresponde a los días de descanso conmemorativo tampoco hay coincidencia; si bien la Ley del Servicio Civil incluye los mismos ocho días que establece la norma laboral federal, se contemplan seis días más y adicionalmente aquellos que se señalen en el calendario oficial o concedan las autoridades públicas.

Los trabajadores que tengan más de un año de antigüedad tienen derecho a disfrutar de vacaciones y al pago de la prima vacacional. La Ley Federal del Trabajo establece que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el periodo de vacaciones aumentará en dos días por cada cinco de servicios. La prima vacacional será del 25%. La ley burocrática local de Baja California estatuye que tendrán derecho a dos periodos anuales de vacaciones, de diez días hábiles cada uno, durante el primer año; de once días semestrales durante el segundo, y así suce-

sivamente hasta llegar a quince días por cada periodo. Después del sexto año el periodo semestral de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco años de servicios. La prima no será menor del 55% sobre los salarios que les corresponda durante el periodo vacacional.

Todo trabajador tiene derecho a recibir aguinaldo. La ley laboral dispone que debe pagarse antes del día veinte de diciembre, y ser equivalente a quince días de salario por lo menos. Los que no hayan cumplido el año de servicios, independientemente de que se encuentren laborando o no en la fecha de liquidación del aguinaldo, tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional del mismo, conforme al tiempo que hubieren trabajado, cualquiera que fuere éste. La Ley del Servicio Civil establece que deben pagarse en la primera quincena de diciembre cuarenta días, y veinte días durante la primera quincena del mes de enero. Los que no hayan cumplido el año de servicios tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional del aguinaldo por el tiempo laborado.

VIII. DERECHOS ADQUIRIDOS

Los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior.

Este concepto se contrapone a la de mera expectativa; esto significa que por derecho adquirido se entiende aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente. Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad está garantizada en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.

Este concepto se confirma al establecer los tribunales de amparo que

Las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, lo cual implica que el ordenamiento que debe aplicarse es la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, si un trabajador del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

de los Trabajadores del Estado con motivo de su relación laboral percibió prestaciones superiores a las que prevé dicho ordenamiento, por haberse aplicado la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; entonces, conforme al principio de que las condiciones de trabajo, jornada y salario deben ser iguales para trabajos iguales y no pueden ser disminuidas, acorde con la fracción VII del apartado A del artículo 123 citado, así como con los numerales 56 y 86 de la Ley Federal del Trabajo, las prestaciones de dichos trabajadores deben seguirse cubriendo de la misma forma y monto en que se hace, por constituir un derecho adquirido, o en su caso homologarse y cubrirse conforme a las condiciones de trabajo y percepciones salariales de los trabajadores que tengan el mismo nivel o categoría, aun tratándose de trabajadores de nuevo ingreso; además, tal circunstancia no implica la inobservancia de la ley y la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal judicial, pues el fundamento de este principio encuentra sustento en los preceptos legales citados, que a su vez serán la fundamentación de esas prestaciones.²²

IX. COMENTARIOS

La obligatoriedad de la jurisprudencia deriva de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en su artículo 94, párrafo octavo, señala que “la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación”.²³

Los tribunales de amparo han resuelto que:

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 195, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado remitirá la tesis jurisprudencial respectiva, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata, así como al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito que no hubiesen intervenido en su

²² Tesis 1.3o. t.125 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, marzo de 2006, t. XXIII, p. 2131.

²³ Carbonell, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 2005, pp. 86-97.

integración; de igual forma, el artículo 197-B de la citada ley, señala que las ejecutorias de amparo y los votos particulares de los ministros y de los magistrados de los tribunales colegiados de circuito, que con ello se relacionen, se publicarán en el aludido Semanario, siempre que se trate de las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla, además de la publicación prevista por el artículo 195 de la misma ley. Por tanto, para que un criterio jurisprudencial de un Tribunal Colegiado resulte obligatorio para las autoridades precisadas en el dispositivo 193 de la ley de la materia, éste debe encontrarse publicado en el órgano encargado para su difusión, como lo es el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, o bien cuando tengan conocimiento por alguna otra de las vías previstas en la Ley de Amparo, en sus artículos 195, fracciones III y IV y 197-B, antes mencionados. Atento a lo anterior, no puede sostenerse válidamente que el oficio razonado por el presidente de un Tribunal Colegiado, en el sentido de que al resolverse determinado asunto, con el cual sumaban cinco resoluciones no interrumpidas por otra en contrario, con ello se obligue a los tribunales de su jurisdicción a cumplir con dicha jurisprudencia, toda vez que al no encontrarse publicada como tal, no quedó demostrado fehacientemente que se encontrara formalizada como tesis jurisprudencial, acorde a lo establecido en los citados artículos.²⁴

Este criterio se ha confirmado al resolverse que:

Conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo: “La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta en Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo locales y federales...”, y esa obligatoriedad persiste hasta en tanto no exista otra tesis jurisprudencial con distinto criterio.²⁵

De lo expuesto se desprende que la jurisprudencia no es obligatoria para las autoridades administrativas, lo que significa que no obliga al Poder Ejecutivo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en tra-

²⁴ Tesis XV. 3o. 1 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2001, t. XIII, p. 1172.

²⁵ Tesis VI. 1o. P.J. /26, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2002, t. XV, p. 1225.

tándose de jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes, las autoridades administrativas no están obligadas a aplicarla al cumplir con la garantía de fundar y motivar sus actos:

La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, y no en citar también la jurisprudencia respectiva, esto es, la obligación de fundar los actos en la ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, dado que la jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, principalmente porque la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley del órgano legislativo, es decir, la jurisprudencia no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías, por lo que resulta erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, habida cuenta que por remisión del octavo párrafo del artículo 94 de la Constitución federal, los preceptos 192 y 193 de la Ley de Amparo establecen con precisión que la jurisprudencia obliga solamente a los órganos jurisdiccionales.²⁶

Este criterio tan absoluto se verá matizado con la disposición de declaratoria general de inconstitucionalidad que se deriva de la reforma constitucional de junio de 2001, regulada en la Ley de Amparo vigente, en los numerales 231 a 235.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cambian el régimen jurídico de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, tanto federales como estatales, e incluso municipales, dejando de ser trabajadores burócratas para pasar a ser trabajadores en general, han tenido consecuencias jurídicas que se presentan en la celebración de contratos colectivos e individuales, lo que no excluye confusión y desinformación tanto para patrones como para trabajadores.

²⁶ Tesis 2a. /J, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2002, t. XV, p. 175.

La mayoría de los organismos descentralizados de Baja California a los que se ha hecho referencia han celebrado contrato colectivo de trabajo con el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Este Sindicato se constituyó originalmente de conformidad con las disposiciones de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California del 5 de diciembre de 1955, misma que fue abrogada por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, de 1989, vigente a la fecha, registrado en el tribunal de arbitraje del estado el 31 de diciembre de 1956. Posteriormente, y ante el criterio jurisprudencial ya citado, ha negociado y contratado colectivamente con los mencionados organismos descentralizados sin contar con registro ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en el estado, en términos de los numerales 365 y 366 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con la fracción IV del artículo 25 del Código Civil para el Estado de Baja California; es decir, no tiene personalidad jurídica.

Es de destacarse que la negociación de estos contratos colectivos de trabajo está directamente alineada a las pláticas que el mismo sindicato realiza con la administración pública centralizada estatal y municipal para fijar las condiciones generales de trabajo, a pesar de que la norma aplicable establece que las mismas se fijarán por el titular de la autoridad pública respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste y serán revisables cada año. En estas pláticas, los trabajadores de cada uno de los organismos descentralizados no participan directamente, sino únicamente a través de la directiva sindical burocrática.

Los contratos colectivos de trabajo de referencia, que son iguales para todos los organismos descentralizados, contienen disposiciones relacionadas con las condiciones individuales de trabajo, en beneficio de los trabajadores sindicalizados, superiores a las de la Ley Federal del Trabajo, en absoluta coincidencia con las de la normatividad burocrática bajacaliforniana, como la duración de la jornada; los días de descanso semanal y conmemorativos; duración de las vacaciones y prima vacacional; monto del aguinaldo; prima de antigüedad. De estas prestaciones ya disfrutaban los trabajadores destinatarios de esta contratación, por lo que deben ser considerados como derechos adquiridos.

Se incluyen otras prestaciones, como la obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores capacitación y desarrollo; la cláusula de exclusión por ingreso; obligación de los trabajadores de someterse a exámenes médicos que el patrón determine; apoyo para la adquisición de productos básicos; reconocimiento a la antigüedad; previsión social múltiple; ayuda para gastos de traslado a su trabajo; bono de fomento educativo; bono por buena disposición para prestar servicios donde son requeridos; incentivo económico por eficiencia; estímulo económico, que puede ser también una placa de reconocimiento, por prestación ininterrumpida de servicios; subsidio del costo de la licencia de chofer cuando sea necesaria para el trabajo de que se trate; pago de fianza para casos de accidente de tránsito si el trabajador se encuentra en su jornada de trabajo y en el desempeño de sus labores; subsidio para lentes; ayuda escolar; beneficios de supervivencia, fallecimientos y guardería; adicionalmente al plan de beneficios para trabajadores, pago del costo de la póliza de un seguro de vida; gastos para ayuda de funeral; promoción al nivel salarial inmediato superior a trabajadores que acrediten haber solicitado su pensión por años de servicio, de conformidad con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California; gestión ante instituciones del estado para permitir acceso a centros recreativos, culturales y deportivos, con un pase de cortesía; dotación de ropa de trabajo; constitución, entre la autoridad pública y los trabajadores, de un fideicomiso para la adquisición de prótesis médicamente indicadas; bono de riesgo de trabajo.

A lo anterior se suman las prestaciones que se entregan directamente al sindicato o a las secciones del mismo, como el fondo de ahorro; subsidio para gastos en los festejos del día del niño, día de las madres y aniversario de la fundación del sindicato; subsidio para la promoción y fomento deportivo; terrenos suficientes para servicio de panteones.

Estos contratos colectivos de trabajo se complementan con reglamentos interiores de trabajo y reglamentos de escalafón, siguiendo el modelo burocrático.

Existe entre los trabajadores y los patrones (organismos descentralizados) confusión y desconocimiento de algunas de estas prestaciones, en especial de los derechos de los trabajadores.

Se designa a trabajadores como de base, figura que no regula la Ley Federal del Trabajo y que suele manejarse como sinónimo de trabajador sindicalizado.

No se paga jornada extraordinaria, aun cuando se labore, argumentando que no cuentan con presupuesto para ello. Como jornada extraordinaria deben considerarse las guardias que les son asignadas a los trabajadores.

La prima vacacional se paga con montos diferentes en diversos organismos descentralizados, siendo, en algunos, del 25% y en otros del 60%. Con frecuencia se “cambia” el día de descanso o en caso necesario se contrata “gente de fuera” para “cubrir” ciertas actividades.

El personal que labora en estos organismos descentralizados varía en número de forma considerable. El Instituto de la Mujer de Baja California cuenta solamente con 15 trabajadores en todo el estado, a los que se considera de confianza. El Instituto de la Juventud tiene solamente 8 trabajadores en todo el estado, calificados como de confianza. El Instituto de Cultura tiene a su servicio 147 trabajadores de base, es decir, sindicalizados, 50 de confianza y 38 de contrato, denominación que se le da a la contratación por obra o tiempo determinados. El Instituto del Deporte y la Cultura Física cuenta con 87 trabajadores que designan como de base, 134 de confianza, 11 “por contrato” y uno “por comisión”. En el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos laboran 16,307 docentes, 4,357 trabajadores “de base” y 551 de confianza. En el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia laboran 80 trabajadores de confianza, 670 “de base” y varios “trabajadores” contratados por servicios profesionales. En la Junta de Urbanización trabajan 73 personas consideradas como de confianza y ninguna “de base”, también trabajan 26 por honorarios asimilados a salarios.

X. CONCLUSIONES

Los organismos descentralizados en Baja California se regulan, por lo que a relaciones de trabajo se refiere, por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior de conformidad con los criterios jurisprudenciales que disponen que los organismos descentralizados no deben regirse por las normas burocráticas, sino por la ley reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional. Lo anterior aun cuando la norma que los crea, remita a la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.

En tal virtud, se han celebrado contratos colectivos de trabajo que repiten las disposiciones de las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos de la administración pública centralizada estatal y municipal, incluyendo prestaciones de las que ya venían disfrutando los trabajadores y que se han hecho extensivas a los de nuevo ingreso.

Por lo anterior, el propósito de las autoridades de amparo de excluir a los trabajadores de organismos descentralizados de la aplicación de las normas burocráticas se ha alcanzado formal pero no realmente en Baja California. Los trabajadores de estos organismos descentralizados no participan en el proceso de negociación y contratación colectiva. Los titulares de estos organismos elaboran unilateralmente los contratos colectivos en los que plasman las prestaciones que se cubren a los trabajadores de la administración pública centralizada en el estado, que son superiores a las contenidas en la Ley Federal del Trabajo.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1999.
- BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, México, Porrúa, 2000.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 2005.
- CUEVA, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1961.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2008.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Derecho administrativo del estado de Baja California*, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo, primer y segundo cursos*, México, Oxford University Press, 2005.
- PESCADOR, José Ángel, "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral", *El Cotidiano*, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros.asp?edi=51>. 