

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO – MEXICALI
DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS



**Organismos públicos descentralizados, un nuevo
enfoque en sus relaciones laborales**

Tesis

Que para obtener el grado de Doctor en Ciencias Jurídicas

Presenta:

José Soto Carrazco

Director de Tesis

Dr. Christian Norberto Hernández Aguirre

ÍNDICE

	Página
PRESENTACIÓN	iv
INTRODUCCIÓN	vii
CAPÍTULO I. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	1
1.1 El Estado.....	1
1.2 Bases constitucionales: integración y funcionamiento.....	2
1.3 La División del Poder.....	6
1.4 El Gobierno.....	9
1.5 La Administración Pública.....	10
1.5.1 La Administración Pública Centralizada.....	11
1.5.2 La Administración Pública Paraestatal.....	14
1.6 Los Organismos Descentralizados u Organismos Públicos Descentralizados.....	16
1.6.1 Su inclusión en la administración pública.....	18
1.6.2 Una propuesta de definición.....	21
CAPÍTULO II. FILOSOFÍA Y NATURALEZA JURÍDICA DEL TRABAJO	44
2.1 La prestación de un servicio personal subordinado.....	44
2.2 Marco filosófico y epistemológico del trabajo.....	47
2.3 La evolución del trabajo en nuestro sistema jurídico.....	51
2.4 La facultad legislativa en materia laboral de las entidades federativas.....	89
2.5 ¿Empresa u organismo descentralizado?.....	90
2.6 El trabajo como Derecho Social.....	93
2.6.1 La libertad de trabajo como derecho humano.....	95
2.6.2 La obligación del Estado para promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano al trabajo.....	97
2.6.3 El concepto de trabajo de la O.I.T.....	97
CAPÍTULO III. ESTUDIO COMPARATIVO MÉXICO–FRANCIA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS Y SUS RELACIONES DE TRABAJO	99
3.1 Marco Socio – Jurídico de los Organismos Públicos descentralizados en México y Francia.....	99
3.1.1 La organización de los Consejos de hombres prudentes.....	100
3.1.2 Las garantías de los consejeros de hombres prudentes.....	102
3.1.3 La competencia territorial de los Consejos de hombres prudentes.....	103

3.1.4	El régimen de adopción de sus resoluciones por los Consejos de hombres prudentes.....	104
3.1.5	La reforma constitucional en México del 24 de febrero de 2017.....	105
3.2	Marco Jurídico – Laboral de la prestación de los servicios personales subordinados en México y en Francia.....	105
3.3	Análisis conceptual de los organismos públicos descentralizados y sus relaciones laborales en México y en Francia.....	109
3.4	Diferencias o similitudes de la prestación de los servicios personales subordinados en los organismos públicos descentralizados entre México y Francia.....	110
3.4.1	Las jornadas de trabajo.....	111
3.4.2	El horario de trabajo semanal.....	111
3.4.3	El tiempo extraordinario de la jornada de trabajo.....	112
3.4.4	Los días de vacaciones.....	112
3.4.5	El salario mínimo.....	112
3.4.6	Período a prueba.....	113
3.4.7	La negociación colectiva.....	113
3.4.8	Comité de Empresa.....	114
3.4.9	Tipos de contratos de trabajo.....	114
3.4.10	Terminación del Contrato de Trabajo.....	115

CAPÍTULO IV. PROBLEMÁTICA DE LAS RELACIONES DE TRABAJO DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS

	DESCENTRALIZADOS.....	116
4.1	Análisis de la problemática.....	116
4.2	Investigación.....	119
4.2.1	Investigación de campo – entrevistas.....	119
4.2.2	Investigación documental.....	124
4.2.2.1	Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018.....	124
4.2.2.2	Programa sectorial de trabajo y previsión social 2013 – 2018.....	128
4.2.2.3	Plan Estatal de Desarrollo 2014 – 2019 de Baja California.....	132
4.3	La Jurisprudencia y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	137
4.3.1	La tesis de jurisprudencia 1/96 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	141
4.3.2	La tesis de jurisprudencia J/10 emitida por los tribunales colegiados del decimoquinto circuito.....	147
4.3.3	Las tesis de jurisprudencia 178/2012 y 179/2012	

de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	151
4.3.4 La tesis de jurisprudencia 180/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	152
4.3.5 La tesis de jurisprudencia 130/2016 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	152
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.....	175
Propuestas de solución.....	175
Aportaciones.....	179
En el ámbito teórico.....	179
En el ámbito jurídico.....	180
En el ámbito filosófico.....	181
Conclusiones.....	181
ANEXOS.....	188
FUENTES DE CONSULTA.....	193

PRESENTACIÓN

Las garantías de acceso a la justicia y los derechos de seguridad jurídica, son aquéllos que más íntima relación guardan con el Estado de Derecho, para el Doctor Miguel Carbonell, este concepto en sentido formal se entiende como: “El conjunto de “reglas del juego” –de carácter fundamentalmente procedimental– que los órganos públicos deben de respetar en su organización y funcionamiento internos y, lo que quizá sea todavía más importante para la materia de los derechos fundamentales, en relación con los ciudadanos”¹.

Es por ello que los organismos públicos descentralizados (OPD), no pueden ser la excepción y mucho menos de las relaciones de trabajo en las que se encuentran inmersos. Los conflictos derivados de las relaciones laborales entre los OPD y sus trabajadores antes de febrero de 1996, no tenían una definición concreta, pues de conformidad con su instrumento de creación era al régimen jurídico del derecho del trabajo privado –entiéndase apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, o bien al régimen del derecho del trabajo burocrático –representado por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las legislaciones laborales burocráticas estatales–.

En efecto, es a partir de febrero de 1996, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al determinar que la inclusión de los OPD en el artículo 1o. de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la CPEUM, era inconstitucional porque estos organismos no formaban parte del Poder Ejecutivo, las relaciones laborales y los conflictos derivados de estas entidades de la administración pública debían de regirse por la Ley Federal del Trabajo.

Partiendo de este postulado, esta investigación, pretende el análisis profundo del actual régimen jurídico que regula la prestación de los servicios personales

¹ CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, Editorial Porrúa, 2011, p. 585.

subordinados en los OPD, para aportar orientaciones de mejoramiento de este sistema regulatorio.

La investigación se constriñe a México, a partir del año de mil novecientos diecisiete hasta la fecha, comprendiendo en forma general la evolución del orden administrativo público, así como sus bases constitucionales, en particular los preceptos 1o., 5o., 29, 123 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que tienen una referencia íntima con los derechos humanos.

En el logro de este, propusimos llevar a cabo una profunda investigación documental, en la que se analizó la doctrina y las corrientes filosóficas en que se ubican la estructura estatal y la relativa a las relaciones de trabajo, así como la jurídica que comprende el régimen legal aplicable –CPEUM, Constituciones locales, Leyes federales y locales del Trabajo, Jurisprudencia–, además de las investigaciones de campo referidas específicamente a las entrevistas realizadas a los titulares de los Tribunales del Trabajo en el Estado de Baja California y las referentes a la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la ciudad de Tijuana, Baja California.

Los resultados obtenidos nos permitieron dar respuesta a la pregunta de investigación y comprobar tanto la hipótesis general propuesta en esta investigación, como aquellas hipótesis específicas señaladas. Sin embargo, es de destacarse una hipótesis que en principio no se encontraba prevista y que a manera de pregunta nos permitimos en este momento plantearla de la manera siguiente: ¿Existe una colisión entre derechos sociales y derechos humanos?, en este momento podemos concluir que no. A partir de la reforma al artículo 1o. de la CPEUM, en junio de 2010, el sistema jurídico mexicano sufrió un cambio trascendental por lo que el derecho al y del trabajo no puede ser la excepción.

El conducto metodológico para realizar esta investigación propuesta, fue el deductivo, ya que mediante el análisis de los diversos elementos generales de la problemática planteada en la regulación de las relaciones de trabajo entre los OPD, y sus trabajadores, se accedió a profundidad en los elementos que la constituyen,

tales como la naturaleza de los OPD el tipo de relación jurídica que los une con sus trabajadores, la autoridad competente para conocer de los conflictos, el impacto económico de las referidas relaciones, y comparativamente como se regulan en otros países.

Conjuntamente se ha utilizado también el método exegético, el cual ha resultado fundamental pues nos encontramos inmersos en una investigación jurídica, ya que una vez planteado el marco teórico y filosófico del trabajo que nos ocupa, nos adentramos en el análisis del marco jurídico nacional e internacional de la materia objeto de nuestro estudio constituyen elementos fundamentales en el análisis de la interpretación de la ley de manera literal, jurisprudencial o en las nuevas corrientes, para su interpretación histórica y la utilización de la lógica jurídica.

INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico, que debe regular la prestación del servicio personal subordinado en los organismos públicos descentralizados, se constriñe a México a partir del año de mil novecientos diecisiete hasta la fecha, comprendiendo en su totalidad la evolución del orden administrativo público, así como del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

“La Administración Pública será centralizada y paraestatal”, según lo previsto en el artículo 90 de la CPEUM. En ese sentido, por administración pública debemos de entender: *“Al Poder Ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal.”* O bien también puede entenderse como: *“Aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad”.*

Por lo que la administración pública es centralizada y paraestatal, como se advierte de los artículos 1o., 3o. y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De tal marco se desprende que el titular del Ejecutivo transfiere a diversos órganos, creados por Decreto del propio Ejecutivo o por Ley del Congreso, la autoridad que originalmente le corresponde ejercer, pero siempre conservando el control de los mismos, por lo que no puede decirse que dichos órganos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo.

El mismo marco jurídico resulta aplicable a las entidades federativas, obviamente con sus características propias, pues no podemos olvidar la gama heterogénea que revisten los estados y municipios que conforman nuestra República.

Dichos organismos, no están exentos de requerir la prestación de servicios personales subordinados, es por ello, que por excelencia en nuestro sistema jurídico, es el artículo 123 de la CPEUM el que desde su origen ha pretendido regularlo; Primero, con el reconocimiento de todo contrato de trabajo, incluyendo al que se desempeñaba en el servicio público.

Segundo, lo anterior fue modificándose con el transcurso del tiempo hasta el reconocimiento y delimitación de la prestación de dicho servicio personal subordinado con la creación en mil novecientos sesenta de dos apartados; el A y el B, siendo éste último el correspondiente a la prestación de los servicios en los Poderes del Estado y del Distrito Federal.

Y tercero, en dicho artículo 123, no se incluyó un apartado específico para regular las relaciones de trabajo entre los Estados y municipios y sus trabajadores. En cambio, a fin de llenar ese vacío, en los artículos 115 en su fracción VIII y 116 en su fracción VI de dicho orden constitucional, se faculta a los congresos locales para emitir leyes sobre el trabajo, tratándose de la relación que une a los estados y municipios con sus trabajadores. En el caso de las constituciones locales, como lo es el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, se previene en el artículo 27 fracción XXXI la facultad de legislar en materia de trabajo tratándose de las relaciones entre el Estado, los municipios, las dependencias paraestatales y paramunicipales y sus trabajadores, facultad que se encuentra de manera correlativa en el precepto similar de las Constituciones estatales del resto del País. Por lo que en tal contexto, no se puede desvincular a los organismos públicos descentralizados del Poder Ejecutivo local o municipal.

¿Cuál es el régimen jurídico que debe regular la prestación del servicio personal subordinado en los organismos públicos descentralizados?

Actualmente existen en nuestro País aproximadamente ciento uno organismos públicos descentralizados a nivel federal, en los cuales existen aproximadamente 225,000² personas sujetas a la prestación de un servicio personal subordinado.

Lo mismo sucede con los aproximadamente veintisiete organismos descentralizados del orden local en el estado de Baja California, que aglutinan a aproximadamente 14,000³ personas sujetas a la prestación de un servicio personal subordinado.

Todos ellos se ven afectados en sus derechos en virtud de que el marco jurídico que los regula viola en su perjuicio los derechos humanos de seguridad jurídica y de acceso a la justicia.

Los Organismos públicos descentralizados, surgen –como ha quedado precisado, de una perspectiva constitucional –tanto en el ámbito federal como en el local y municipal–, al conformar la estructura en el ejercicio del Poder Ejecutivo, al encargarse de administrar y ejecutar diversas funciones del estado a su cargo.

Previo al año de mil novecientos noventa y seis, la normativa en la prestación del servicio personal subordinado en los organismos públicos descentralizados, resultaba inconsistente, pues en algunos casos la propia norma que los creaba determinaba que ese tipo de relaciones fueran ventilados a la luz de la Ley Federal del Trabajo (LFT) –reglamentaria del apartado A del artículo 123 de la CPEUM–, como en los casos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), ó por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) –reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la CPEUM–, como en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), solo por citar algunos.

En el ámbito local resultaba aún mayor la incongruencia, pues los asuntos de carácter individual se ventilaban a la luz de la Ley del Servicio Civil de los

² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447909&fecha=15/08/2016, consultado el 15 de mayo de 2017.

³ *Ídem*.

Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (LSCTSPEDBC), ahora Ley del Servicio Civil de Los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California (LSCTSPEDBC) y los asuntos de carácter colectivo a la luz de la LFT.

Sin embargo, a partir de la jurisprudencia identificada como 1/96 publicada en el Tomo III del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de febrero de mil novecientos noventa y seis, en su página 52, titulada: *“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL”*, aparentemente dilucidó el camino a seguir, al prevenir que la LFT es el ordenamiento aplicable a la prestación de los servicios personales subordinados.

En el mundo jurídico y administrativo de nuestro País, la jurisprudencia identificada como 1/96, publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mes de febrero de mil novecientos noventa y seis, fue un parte aguas legal en las relaciones de los organismos públicos descentralizados con sus trabajadores, al determinar la inconstitucionalidad del artículo 1 de la LFTSE, en virtud de que dichos organismos, según lo determinó nuestro máximo Tribunal: *“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”*⁴.

Del criterio referido, derivó lo correspondiente a los diversos estados de la República, en donde la propia Suprema Corte de Justicia o los distintos tribunales colegiados de circuito determinaron lo correspondiente en las diversas legislaciones burocráticas locales, indicando que la inclusión de dichos organismos en la legislación laboral estatal, deviene también en inconstitucional.

En ese tenor, el presente trabajo de investigación pretende allegar los elementos que clarifiquen el marco sobre el que debe regularse el vínculo jurídico en la

⁴ Organismos descentralizados de carácter federal. Su inclusión en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional.- del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III Febrero de 1996. Pág. 52.

prestación de un servicio personal subordinado, consecuentemente los órganos de impartición de justicia deberán conocer de los conflictos suscitados entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores en los distintos niveles de gobierno.

Para determinar el régimen jurídico que debe regular la prestación del servicio personal subordinado en los organismos públicos descentralizados, resulta necesario:

- a).- Delimitar la naturaleza de los organismos descentralizados;
- b).- Delimitar el régimen jurídico de la prestación del servicio personal subordinado;
- c).- Indicar en qué contexto se ubican los organismos públicos descentralizados en los Planes de Desarrollo de los tres niveles de gobierno;
- d).- Determinar la relación que existe entre la prestación de un servicio personal subordinado con los derechos humanos; y,
- e).- Ubicar el marco epistemológico de la prestación del servicio personal subordinado.

En este momento, es posible señalar que la prestación de los servicios personales subordinados en los organismos públicos descentralizados, deben regirse por la normatividad burocrática, resultando competente para conocer de sus conflictos los tribunales encargados de su aplicación, toda vez que:

- a).- Los organismos públicos descentralizados integran parte de la administración pública que corresponde al Poder Ejecutivo, en sus tres niveles de gobierno;
- b).- Las relaciones jurídicas, en la prestación del servicio personal subordinado, son de naturaleza burocrática;
- c).- La normatividad, que regula la prestación del servicio personal subordinado, viola los derechos humanos de seguridad jurídica y de acceso a la justicia; y,

- d).- El esquema jurídico, que regula la prestación del servicio personal subordinado, se ubica dentro de la corriente filosófica constructivista.

Los métodos que se proponen, para realizar la presente investigación serán el método exegético, el método sistemático, y el método deductivo, constituyendo éste último el canal conductos de dicha investigación dado que mediante el análisis de los diversos elementos generales de la problemática en la regulación de las relaciones de trabajo entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, se pretende acceder a profundidad en los elementos que la constituyen, tales como la naturaleza de los organismos descentralizados, el tipo de relación jurídica que los unen con sus trabajadores, la autoridad competente para conocer de los conflictos, el impacto económico de las referidas relaciones y comparativamente como se regulan en otros países.

El método exegético, toda vez que resulta fundamental al encontrarnos inmersos en una investigación jurídica. Pues una vez planteado el marco filosófico y teórico de la investigación, nos adentraremos al análisis del marco jurídico nacional e internacional de la materia objeto del estudio de esta investigación, por lo que la interpretación literal de la ley, la interpretación histórica y el uso de la lógica jurídica resultan elementos fundamentales en dicho análisis.

Por último; el método sistemático, probablemente será utilizado para ubicar el problema dentro de los contextos político, económico, social y jurídico, lo que determinará el marco contextual en el que se ubica la investigación.

Para finalizar en cuanto a la confirmación de los resultados, las técnicas de investigación aplicables fueron: Documental, esto es, bibliográficas, hemerográficas, normativas, jurisprudenciales e informáticas, apoyadas con fuentes vivas, como entrevistas que se aplicarán a los destinatarios de la normatividad aplicada técnicas.

- Documental; porque deberá de apoyarse en fuentes de carácter escrita, esto es en bibliografía, a través de las cuales se realizará el estudio y análisis de la doctrina existente, que determinen la naturaleza jurídica de los organismos

públicos descentralizados, así como de la naturaleza de la prestación de un servicio personal subordinado.

- Normativas; porque habrá de apoyarse en leyes, decretos, diarios y periódicos oficiales.
- Hemerográficas, revistas y notas periodísticas; porque de ellas se advierten los estudios de mayor actualidad y los criterios u opiniones de los más diversos escritores.
- Información estadística proporcionada por el INEGI, así como por las autoridades del Trabajo.
- De campo consistentes en entrevistas directas a los titulares de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto locales como las especiales de la federal que se encuentran en el estado de Baja California.

El objetivo general del presente trabajo de investigación es: Armonizar los derechos humanos reconocidos en México a partir de junio de 2011, con los derechos de clase surgidos a partir de la constitución de 1917, y en específico de las relaciones de trabajo entre los poderes del estado en su faceta paraestatal y sus trabajadores, a fin de realizar una propuesta aplicable al sistema jurídico actual en la administración de la justicia laboral.

Los objetivos secundarios del presente trabajo de investigación son:

- a).- Delimitar la naturaleza de los organismos descentralizados.
- b).- Delimitar el régimen jurídico en la prestación del servicio personal subordinado en los organismos descentralizados.
- c).- Analizar los derechos humanos y los derechos de clase –de los trabajadores– contenidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales, así como en las diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- d).- Demostrar que las relaciones existentes entre la prestación de un servicio personal subordinado y los derechos humanos son armónicos entre sí y no se excluyen unos de otros.

Las hipótesis sostenida en esta investigación lo es la prestación de los servicios personales subordinados en los organismos públicos descentralizados, y los conflictos de ellos derivados deben regirse por la normatividad burocrática, ya que dichos organismos son parte integrante de la administración pública que corresponde al Poder Ejecutivo, en todos sus niveles de gobierno, respetándose así los derechos humanos de seguridad jurídica y de acceso a la justicia.

CAPÍTULO I

LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 El Estado

Está en la naturaleza del ser humano el socializar, es por ello que desde sus orígenes ha conformado comunidades, pueblos, ciudades, estados, naciones, en las que de acuerdo a sus necesidades ha requerido reglamentar para establecer las bases de la relación entre sus integrantes.

Como la gran mayoría de las palabras, el Estado tiene su origen en el latín en la palabra “*stáús*”⁵, que significa estado, posición o situación⁶. Tratar de definir al Estado, además de ser una tarea extremadamente difícil, consideramos que ello es campo de los filósofos del Estado y de la ciencia Política, además no resulta ser materia de la presente investigación. Baste en este momento decir que su concepto y significado ha sido causa de los debates más importantes en el ámbito de la filosofía política. Sin embargo, si resulta relevante el realizar cuando menos un bosquejo de ello, para la ubicación conceptual de uno de los elementos –la administración pública– que lo conforman.

Existen infinidad de teorías que con el devenir de la ciencia han tratado sobre el origen del Estado, sobre su concepto y sobre sus aspectos jurídicos.

De las primeras –en cuanto a su origen–, se han identificado tres: a) Las que corresponden a su origen divino; b) Las que tienen su origen en el consentimiento humano; y, c) Las que se fundamentan en la violencia⁷.

Por su parte de las teorías que versan sobre el concepto de Estado, consideramos que el primero, que de alguna manera pretende un acercamiento al mismo, es Nicolás Maquiavelo, cuando señala: “*Cuantos estados, cuantas denominaciones*

⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Edición Histórica, México, Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 1556.

⁶ PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, *Diccionario Latín – Español/Español – Latín*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 740.

⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *op. cit.*, p.1556.

ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son principados o repúblicas”⁸.

Podríamos señalar un sinfín de definiciones que pueden ir desde la ofrecida por Emmanuel Kant⁹, Hans Kelsen¹⁰ y Francisco Porrúa Pérez¹¹, entre muchos otros.

En cuanto a las teorías que versan sobre los aspectos jurídicos del Estado, las generalidades de las mismas, coinciden en cinco aspectos característicos:

- a) Su objeto y establecimiento;
- b) Su relación jurídica;
- c) Su sujeción a derechos y obligaciones;
- d) Su naturaleza; y,
- e) Su definición basada en su conformación social de derecho¹².

En términos jurídicos y sociales, un Estado es la forma y organización de la sociedad, de su gobierno y al establecimiento de normas de convivencia humana; es la unidad jurídica de los individuos que constituyen un pueblo que vive al abrigo de un territorio y bajo el imperio de una Ley, con el fin de alcanzar el bien común. El Estado es una maquinaria mediante la cual se hace efectivo el poder político; y el gobierno es quien, en una primera aproximación, detenta ese poder, ya que está constituido por el conjunto de personas que manejan dicha maquinaria.¹³

1.2 Bases constitucionales: Integración y funcionamiento

Desde su creación los estados han tenido la preocupación de regular diversos factores que constituyen su formación, tal preocupación ha sido desde el punto

⁸ MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, 2ª edición, trad. de Mauricio Pichardo, México, Grupo Editorial Tomo, 2012, p. 21.

⁹ KANT, Emmanuel, “La unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas”, *La Paz Perpetua*, trad. por Francisco Rivera Pastor, México, Editorial Porrúa, 1975, p. 223.

¹⁰ KELSEN, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, trad. por Luis Legaz Lacambra, México, Editorial Colofón, 2010, p. 74. “*El problemas de la forma estatal como cuestión en torno a los métodos de creación jurídica, no se plantea únicamente en la fase constitucional ni, por tanto, en la de la legislación, sino en todas las gradas del orden jurídico,...*”

¹¹ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 18ª edición, México, Editorial Porrúa, 1983, p. 174. “*Una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes*”.

¹² *Ibidem*, p. 172.

¹³ <http://conceptodefinition.de/estado/> consultado el día 23 de septiembre de 2016.

denominado “*quehacer político*”. El cual ha sido reflejado en instrumentos que se denominan Constitución.

Los tratadistas de esta materia, imbuidos en estudios profundos han tratado de darle forma y para explicarlo desde un punto de vista teórico, en algunos casos lo han denominado “*Derecho Político*”¹⁴, en otros “*Derecho Constitucional*”¹⁵.

Partimos de la idea de una definición de la palabra “*Constitución*”, la cual es factible señalar que tiene su origen en la palabra del latín “*constitutio*”, y que se entiende como la acción y efecto de constituir algo (formar, fundar, componer o erigir). La Constitución es la esencia de algo y que se constituye como es y se diferencia de otros; es la manera en que está compuesto algo o forma en que se estructuran sus elementos constituyentes¹⁶.

El vocablo “*constitutio*” surge de la conjunción de dos palabras latinas “*cum*” que significa “*con*” y “*statuere*” que quiere decir “*establecer*”¹⁷.

Han sido varios factores los que en principio determinan la constitución del Estado, definiendo conceptos como soberanía, población, poder y autodeterminación, entre otros.

También han clasificado a los cuerpos mediante los cuales se diseñan las estructuras estatales que adoptan en “*constituciones flexibles*” o “*constituciones rígidas*”.

Nuestro País, no ha sido la excepción, todos los tratadistas nacionales coinciden en que nuestra Constitución es rígida, en virtud de los mecanismos que se requieren para su modificación, aunado a que los poderes en ella establecidos hacen una férrea defensa de la misma, realizando en algunas ocasiones interpretaciones carentes de exhaustividad y congruencia.

¹⁴ DE CONCEPTOS, *De Conceptos*, <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/constitucion#ixzz4Lh6O46mj>, consultado el 23 de septiembre de 2016.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, <http://dle.rae.es/?id=ARRnln2>, consultado el 23 de septiembre de 2016.

¹⁷ DE CONCEPTOS, *op. cit.*

En el campo del derecho, a la Constitución se le considera como la ley suprema de un Estado, en la que se establece su forma de organizarse, su funcionamiento como tal, su estructura o conformación política y los derechos y garantías de los habitantes de ese Estado.

Se le ha otorgado la denominación de Constitución, porque es el instrumento mediante el cual se “*constituye*” una nación que se organiza políticamente y en ella se contienen sus principios fundamentales, que es lo que entre otras cosas la distingue de otros estados.

En consecuencia resulta ser la ley máxima y fuente de todas las normas que resultan aplicables en un Estado, pues cualquier norma emitida que se encuentre en contradicción con ella, resulta ser contraria a la Constitución, por lo que no es válido atentar contra dicho orden.

Toda Constitución resulta ser obra de un poder, al que se le ha llamado constituyente, el cual es ejercido única y exclusivamente por el pueblo, pues en el reside, que en países como el nuestro, en el ejercicio democrático, se ejerce en una circunscripción determinada denominada territorio, y en ella, como ha quedado señalado se encuentran los sistemas político y jurídico adoptados.

A lo largo de la historia, han sido identificadas como etapas importantes en relación con las Constituciones que han regulado en su momento la vida nacional, las siguientes: La primera, identificada como constitucionalismo clásico, que tiene su origen en las Constituciones surgidas de las revoluciones francesas y norteamericana primordialmente, en las cuales los derechos de los ciudadanos resultaban ser objetivos, ya que reconocían la igualdad de derechos de sus ciudadanos ante la ley¹⁸.

Una segunda etapa, tiene su origen en la Constitución expedida con motivo de la revolución mexicana, en la que surge un nuevo estilo: La Constitución social, en 1917. De ella se advierte una socialización del Estado, al asegurar a ciertas clases sociales condiciones de vida digna en relación al derecho a la propiedad, al derecho

¹⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 312- 317.

de los trabajadores (derecho laboral) y al derecho de los campesinos (derecho agrario). En ella, se busca la igualdad entre clases, por lo que da origen al planteamiento subjetivo, en lo referente a los derechos que el Estado atribuye al ciudadano¹⁹.

Por último, la comunidad internacional a partir de la conclusión de la primera guerra mundial, empieza a tomar forma con la Liga de las Naciones y con el Tratado de Versalles en 1919, y recobra fuerza con la conclusión de la segunda guerra mundial en 1945, la que se ve reflejada con la creación de las Naciones Unidas, y su manifiesto denominado Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 donde se proclaman los derechos humanos inherentes a toda persona.

La intención de ello se advierte del preámbulo de su Declaración, que en una parte nos permitimos reproducir a continuación:

(...) Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;...como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción (...) ²⁰.

En ese contexto, si la Constitución de un Estado es Ley Suprema, con esta nueva forma de organización mundial, los pactos, los tratados y las convenciones celebrados entre países en los cuales el Estado es miembro o se adhiere, tales instrumentos internacionales adquieren una jerarquía del mismo nivel a la Constitución y superior a las leyes nacionales que de ella emanan.

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La Declaración Universal de Derechos Humanos*, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 23 de septiembre de 2016.

Por otro lado, resulta de importancia el señalar que ha existido un vasto y prolífico trabajo de tratadistas que nos han proporcionado las más variadas definiciones de “*Constitución*”, quienes en su mayoría en lugar de ofrecer un concepto único del término, suelen adjetivarla para referirse a una pluralidad de acepciones, donde podemos encontrar distintas definiciones del concepto, como se advierte de las obras, solo por mencionar a algunos, de George Jellinek²¹, Paolo Biscaretti²², Carl Schmit²³, Herman Heller²⁴, Hans Kelsen²⁵ y de nuestro origen podemos señalar a Jorge Carpizo McGregor²⁶ y Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona²⁷, solo por señalar a unos cuantos de un sinfín de autores que se ha dedicado a su estudio.

1.3 La División del Poder

Es de señalarse que de conformidad a la forma adquirida, nuestra sociedad eligió constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM)²⁸.

Tal forma republicana, surge de un poder innato a la sociedad, y denominado soberano²⁹, para su ejercicio se ha dividido en tres poderes, según lo previsto en el

²¹ DALLA VÍA, Alberto Ricardo, “Reseña de “Consideraciones sobre la Teoría general del Estado” de George Jellinek”, *Cuestiones constitucionales*, UAEM, enero-junio 2006, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501416>, consultado el 6 de marzo de 2017.

²² BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial TECNOS, 1987, p. 75.

²³ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Alianza, 2011, p. 41.

²⁴ HELLER, Herman, “Teoría del Estado, Edición y Estudio Preliminar «La teoría político-jurídica de Hermann Heller» a cargo de José Luis Monereo Pérez”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, Madrid, abril-junio 2005, Núm. 128.

²⁵ KELSEN, Hans, “El Método y los Conceptos Fundamentales”, *La Teoría Pura del Derecho*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editorial Colofón, 2010, p. 68.

²⁶ CARPIZO MCGREGOR, Jorge y MADRAZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 1702.

²⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, pp. 51-54.

²⁸ Artículo 40 de la CPEUM.

²⁹ Artículo 41 de la CPEUM, que a la letra dice: 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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (...)

artículo 41 de la CPEUM, en: legislativo, judicial y ejecutivo. De conformidad con nuestra Constitución corresponde al poder legislativo: Admitir nuevos Estados a la Unión Federal; formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; intervenir en materia de deuda pública; impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones; crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; y, desde luego para legislar³⁰.

Al Poder Judicial le corresponde: DE conformidad con los artículos 103, 104, 105 y 106 de la CPEUM, resolver toda controversia que se suscite por la aplicación de normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; por la aplicación de normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México; por la aplicación de normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal; de los procedimientos relacionados con delitos del orden federal; de todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa; de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; de aquellas controversias en las que la Federación sea parte; de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de las que surjan entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra; y de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a) La Federación y una

³⁰ Artículo 73 de la CPEUM.

entidad federativa; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente (...) ³¹.

Y al Poder Ejecutivo, le corresponde: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes. preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; disponer de la Guardia Nacional; declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo; dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente; habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación; conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales; conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; hacer

³¹ Artículos 103, 104, 105 y 106 de la CPEUM.

los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente; optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión; presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado; objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución hechos por el Senado de la República; y administrar los asuntos del país³².

1.4 El Gobierno

Por gobierno, debemos de entender el dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, lo que se deriva de los vocablos latinos *administratio*, *rectio*, *gubernatio*, *onis*³³. El Diccionario Jurídico Mexicano, nos señala que es el agrupamiento de personas que ejercen el poder, siendo la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual manera a todo el pueblo³⁴.

Lo anterior, desde nuestro punto de vista resulta ser la estructura en la que se depositan las funciones del poder estatal, esto es, la estructuración de entidades y atribuciones referidas en los cuerpos normativos cuyo ejercicio se asigna a las diferentes instancias y niveles, para conducir la actividad del Estado.

El poner en práctica dichas actividades y funciones, es a lo que se le conoce como la acción de gobernar, por lo que entonces, por gobernar consideramos en un sentido amplio que debe de entenderse como la actuación de los órganos y organismos que en su totalidad conforman el Estado –Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Constitucionales Autónomos– en sus distintos niveles –federal, estatal y municipal– llevan a cabo las funciones que de manera constitucional, legal y reglamentaria les han sido encomendadas.

³² Artículos 89 y 90 de la CPEUM.

³³ PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, *Diccionario Latín – Español/Español – Latín – vocabulario clásico, jurídico y eclesiástico*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 913.

³⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Edición Histórica, México, Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, Tomo D –H, p. 1820.

1.5 La Administración Pública

Luego entonces, en el marco antes señalado, todo Estado dotado de gobierno irremediadamente se encuentra obligado a realizar las actividades para ello, lo que se traduce en la acción de gobernar, como lo hemos señalado. Acción que implica de manera importante la planificación y coordinación de todos sus elementos para alcanzar su fin.

Esto último es lo que precisamente podemos señalar que es la administración y por tratarse del Estado, debe de entenderse como administración pública. En la actualidad, como en otros campos, existen un sin número de definiciones que diversos tratadistas han desarrollado en torno al concepto y naturaleza de la administración pública. La más reciente nos ha sido dada por la Doctora María Guadalupe Fernández Ruíz, que la define como: *“El conjunto de áreas de la estructura del poder público que en ejercicio de su función administrativa realizan actividades dirigidas a alcanzar los fines del estado”*³⁵.

En nuestra opinión la administración pública no puede ser la estructura dada en las áreas o unidades que conforman el aparato estatal, sino que debe de atender además a la actividad por ellos realizada, representada en procesos derivados de las normas que tienden al cumplimiento de los fines del Estado. Es por ello que compartimos la definición del maestro Héctor Jorge Escola, quien la define de la manera siguiente: *“Es la actividad concreta y continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del estado que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste”*³⁶.

En ese contexto, la actividad realizada es identificada como administración pública, la que debemos entender como: *“Al Poder Ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal”*³⁷. O bien también puede entenderse como:

³⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, María Guadalupe, *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, p. 82.

³⁶ JORGE ESCOLA, Héctor, *Compendio de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1984, vol. I, p. 33.

³⁷ *Ibidem*, p. 81.

Aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad³⁸.

Resulta de importancia precisar que a la fecha de la presente investigación, la actividad estatal no solo se compone por los tres poderes conocidos en todo Estado contemporáneo –Ejecutivo, Judicial y Legislativo–, ya que superada dicha tesis, han sido aceptados tanto por la práctica como por la doctrina, órganos que ejercen actividades propias del Estado, sin pertenecer a ninguno de dichos poderes, y que han sido identificados como órganos u organismos constitucionales autónomos. Como muchos otros aspectos, las formas o procesos administrativos del Estado se han ido transformando de conformidad a las necesidades que en cada época o momento lo han requerido, por ello de una administración primaria basada fundamentalmente en una forma centralizada, ha ido adquiriendo otras formas, como lo son la desconcentrada –surgida de la misma administración centralizada– y la paraestatal.

1.5.1 La Administración Pública Centralizada

Como lo indicamos, al igual que en muchos otros, nuestro país no ha sido la excepción, por lo que resulta factible señalar que las formas o procesos para el cumplimiento de sus objetivos, ha sido estructurada en un principio en su forma centralizada.

Los estudiosos de la materia ubican en sus orígenes dicha forma de administrar las actividades estatales, en la revolución francesa. Sin embargo, no podemos olvidar que desde antes de la revolución señalada, el Estado ya existía, pues desde épocas

³⁸ *Ídem.*

remotas en el inicio de las formas más primitivas del Estado, los encargados de realizar sus fines, contaban con procesos tendientes a dar cumplimiento a esos objetivos. Al respecto baste señalar que la propia revolución francesa brota precisamente de la inconformidad en contra de los gobernantes previos a dicho movimiento, sólo por mencionar un ejemplo, antecedentes existen muchos: China, Grecia, Roma, Egipto, etcétera, que resultan ser mucho muy anteriores al referido movimiento.

En tal marco definitorio, por excelencia se ha señalado que nuestra CPEUM en su artículo 90, identifica al Poder Ejecutivo, con la facultad exclusiva de administrar al Estado, excluyendo a los otros dos –Legislativo y Judicial– así como a los señalados organismos constitucionales autónomos. ¿Pero que dichos poderes y organismos en el ejercicio de sus funciones no realizan una actividad administrativa?

Sin embargo, esto último lo dejaremos para mejor ocasión. Por lo que en el presente trabajo de investigación nos centraremos en la administración pública, como actividad propia –en sentido formal y material– del Poder Ejecutivo, la cual según lo hemos señalado con anterioridad, el artículo 90 de la CPEUM es centralizada y paraestatal, y señala que la Ley Orgánica que para tal efecto expida el Congreso de la Unión, definirá las bases generales de su creación y la intervención del titular del Ejecutivo en su operación.

Lo que implica, en ese marco referencial, que el Legislativo determine la forma en que el Ejecutivo llevará a cabo la función por excelencia a su cargo, la administración, así como su intervención dentro de las entidades centrales y paraestatales que la integren.

En ese marco normativo, es de precisarse que el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), determina los órganos que constituyen la forma centralizada, con que cuenta el poder ejecutivo federal, y que reproducimos a continuación:

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

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada³⁹. (...)

Por lo tanto, el marco normativo referido, claramente advierte, en relación con la administración pública centralizada, que se integra con la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados.

Actualmente, y de conformidad con la más reciente reforma –publicada en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo DOF) de fecha 19 de mayo de 2017–, las entidades que la integran se encuentran definidas en el artículo 26 de la citada LOAPF, y que nos permitimos reproducir a continuación:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de Relaciones Exteriores;

Secretaría de la Defensa Nacional;

Secretaría de Marina;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Secretaría de 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 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

Secretaría de Cultura;

Secretaría de Turismo, y

³⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 2016.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal⁴⁰.

La administración centralizada se integra con 18 Secretarías y 1 Consejería Jurídica, como se advierte del precepto legal antes transcrito.

1.5.2 La Administración Pública Paraestatal

De esta forma de la administración pública, en nuestro contexto legal no encontramos definición alguna. Sin embargo, no podemos dejar de lado que dicha forma de administrar, se ha considerado integrada por entes que coadyuvan a las funciones propias del Ejecutivo⁴¹.

Al respecto, es de señalarse que tanto Gabino Fraga⁴², como Miguel Acosta Romero⁴³, en sus obras se refieren a la administración paraestatal, como parte del Poder Ejecutivo, en tanto que éste es el que tiene a su cargo la función formal de administración y representación del Estado.

La calidad de paraestatal suele atribuirse a instituciones, organismos, asociaciones e incluso a empresas que contribuyen a los fines del Estado. Como lo señala Sergio Monserrit Ortiz Soltero, el seguimiento en la evolución de las entidades paraestatales no puede reseñarse a partir de los ordenamientos en forma sustantiva, y el número exacto de las mismas sólo pudo determinarse con precisión a partir de 1996, con la publicación de la relación de las mismas⁴⁴. Sin embargo, dice, existe la certeza de que las primeras empresas públicas creadas por el gobierno federal, datan de 1830, constituidas para el fomento actividades económicas, teniendo su antecedente en el *Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional*, creado el 16 de octubre de ese año⁴⁵.

Pero no encontramos realmente la causa de su origen, sabemos que la palabra *paraestatal* tiene su origen, por un lado, en el griego πepe – pará, que se entiende como: “al margen de”, “junto a” o “contra”; y por otro lado en la palabra “estatal”,

⁴⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 18 de julio de 2016.

⁴¹ Artículo 90 de la CPEUM.

⁴² FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2012, p. 201.

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 433.

⁴⁴ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Las entidades paraestatales, Aspectos Jurídicos*, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 61.

⁴⁵ *Ídem*, pág. 61.

tiene su origen en el latín *status* (postura, situación, estado) que a su vez se origina en el participio pasado *status, stata, statum* del verbo *sto, stas, stare, steti, statum* cuyo significado es estar de pie, estar inmóvil, mantenerse firme, resistir, continuar, mantenerse, permanecer, residir, estar del lado de, ser partidario, que con el tiempo pasa a usarse para referirse al Estado político. En español aparece el sufijo “*al*”, que denota pertenencia o relación. Por esto, el concepto original de este vocablo es lo relativo o que pertenece al Estado⁴⁶. Igualmente resulta ser un adjetivo aplicado para referirse a aquello vinculado al Estado, entendiéndose este concepto como la estructura formada por todas las instituciones encargadas de guiar el funcionamiento de una colectividad dentro de un determinado territorio.⁴⁷ De lo anterior es posible señalar que el vocablo “*paraestatal*” pudiera tener las acepciones siguientes: “*junto al Estado*”, “*al margen del Estado*” o “*contra el Estado*”.

Tal contexto, podría implicar que los entes “*paraestatales*” son de alguna manera ajenos al Estado o a su administración pública. Sin embargo esto es un error cuya aclaración parte del reconocimiento de que el sentido correcto de “*paraestatal*”, referido en la CPEUM, así como en la LOAPF y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), se aparta de su estricto sentido etimológico, que los ubica como entes que cooperan con los fines del Estado, pero sin que formen parte de la administración pública centralizada, lo que ha sido definido por diversas tesis emanadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).

Dentro de dicha faceta se ha considerado de manera preponderante a los organismos descentralizados (OD) u organismos públicos descentralizados (OPD), así como a las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y a los fideicomisos.

Lo anterior, se observa de la LOAPF en su artículo 3o., reglamentaria del artículo 90 de la CPEUM, que reproducimos a continuación:

⁴⁶ DICCIONARIO ACTUAL, *Definición de estatal*, <https://diccionarioactual.com/estatal/>, consultado el 14 de marzo de 2017.

⁴⁷ PÉREZ PORTO, Julián y GARDEY, Ana, *Definición de estatal*, 2015, <http://definicion.de/estatal/>, consultado el 14 de marzo de 2017.

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos⁴⁸.

De igual manera, resulta de importancia precisar que la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuya más reciente reforma data del día 18 de diciembre de 2015, tampoco nos da una definición de lo que debe de entenderse como Administración Paraestatal⁴⁹.

1.6 Los Organismos Descentralizados u Organismos Públicos Descentralizados

En cuanto a lo que interesa en el presente estudio, es de señalarse que el instrumento que mayor relevancia ha tenido en la administración pública, después de la organización centralizada lo han sido los Organismos Públicos Descentralizados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 de la CPEUM, en su artículo 45, que reproducimos a continuación, se dispone lo siguiente:

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

Igualmente la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 14, se refiere a los OD de la manera siguiente:

⁴⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 18 de julio de 2016.

⁴⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 18 de diciembre de 2015.

ARTÍCULO 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Al referirse de manera específica a los OD, invita a cuestionarnos ¿Qué son los OD?, pues resulta interesante advertir el por qué el Estado Mexicano y en específico el Poder Ejecutivo, lo ha adoptado como una de las dos formas de administrar sus asuntos, y solo se refiere a ellos en cuanto a sus cualidades relativas a la personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por ello, en principio es de considerar que los organismos públicos descentralizados, si bien es cierto, se pueden estimar que no dependen jerárquicamente del titular del Poder Ejecutivo o del Gobierno Central, en virtud de estar dotados de ciertas competencias y facultades autónomas, también es cierto que los mismos funcionan bajo la estructura de la administración estatal, lo que es de observarse de las legislaciones citadas –LOAPF y LFEP–, que se encuentran encaminadas a su regulación de una manera especial o específica si se prefiere, además de cada uno de los instrumentos con que han sido creados. Dichos organismos surgen por decreto del titular del ejecutivo o por iniciativa del congreso, funcionando incluso, en la gran mayoría de los casos, con recursos públicos derivados directamente de la administración central⁵⁰.

Para poder entender mejor el sentido y definir la esencia o naturaleza de los OD, es necesario precisar que de los preceptos legales antes transcritos, con meridiana claridad es posible identificar algunas de sus características, entre las que son posibles precisar se encuentran las siguientes: 1. En todo momento se crean bajo un acto de tipo legislativo, ya sea en sentido formal o en sentido material –por ley o

⁵⁰ Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

reglamento del poder legislativo o por decreto del poder ejecutivo–; 2. Cuentan con personalidad jurídica propia; 3. Tienen identidad específica en razón de su actividad, objeto y finalidad; 4. Son creados fundamentalmente para coadyuvar con las funciones propias del ejecutivo: a). Realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, b). Prestar un servicio público o social, y c). Obtener o aplicar recursos para fines de asistencia o seguridad social; 5. Cuentan con patrimonio propio; y, 6. Disponen de una estructura necesaria para el desarrollo de sus funciones.

Es importante subrayar, además de todo lo expuesto, que, aunque estos organismos cuentan con su autonomía, eso no impide que estén sujetos a la vigilancia y control de lo que es la administración pública central. En cuanto a la administración de sus recursos, resultan independientes, según ha sido definido en las normas que los regulan –LOAPF y LFEP–. Sin embargo, ello no impide la estricta vigilancia de las autoridades centrales y su sujeción a las normas que regulan el actuar de los servidores públicos, según lo dispuesto en el artículo 108 de la CPEUM y en el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)

1.6.1 Su inclusión en la administración pública

Como lo señalamos con anterioridad, los OD actualmente se encuentran en la CPEUM, pues integran una de las formas de la administración pública del Estado. Sin embargo, ello no siempre fue así, pues de conformidad con lo señalado por Doctor Eguzki Urteaga Oleano⁵¹, tienen su origen a partir de la Revolución Francesa, cuando se empieza a dar estructura a la nueva forma de gobierno, resultando que a partir de ese entonces el municipio fue la máxima expresión de la descentralización.

Los OD, sin estar considerados en nuestro marco constitucional, como ya se indicó, fueron creados en la administración pública a principios del siglo pasado, teniendo

⁵¹ URTEAGA OLEANO, Eguzki, *Las relaciones laborales en Francia*, Alicante (España), Editorial Club Universitario (ECU), 2010, https://books.google.com.mx/books?id=_NeVVQ0_ObkC&pg=PA218&lpg= consultado el 4 de octubre de 2016.

en nuestro País sus antecedentes más remotos en el siglo pasado, según se contiene en los decretos relativos a la creación de Ferrocarriles Nacionales de México en 1907, y posteriormente en la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, encargados en áreas consideradas como estratégicas, como el transporte, en la generación y suministro de energía eléctrica y en la explotación de hidrocarburos como el petróleo, como instituciones del Gobierno Federal, sin que en sus inicios hayan sido definidos con la característica de OD, sin embargo, dichas instituciones, posteriormente si han revestido tal característica, y constituidos como entes dependientes del poder ejecutivo con los propósitos que les fueron señalados en sus diversos instrumentos de creación o normativos.

Es hasta el mes de diciembre de 1976 cuando se emite una nueva LOAPF, que reestructura de manera importante la administración pública federal, según lo señala Rodrigo Moreno Rodríguez:

(...) quienes reconozcan al sistema jurídico una función finalista de conducción del cambio, y no meramente estática de regulación de una realidad determinada, podrán valorar la trascendencia de lo realizado.... respecto a los sistemas democrático y federal establecidos por la Constitución, que en la realidad se vienen desarrollando, consolidando y perfeccionando a lo largo de varios lustros. Los cambios sociales y políticos toman tiempo y en consecuencia, no podemos exigir que de la noche a la mañana se gesten realidades diferentes; ello equivaldría a desconocer el proceso evolutivo de los pueblos en su devenir histórico. Es en este sentido afirmamos que las reformas jurídico – administrativas introducidas constituyen un acto significativo”⁵². (...)

Sin que para ello existiera referencia alguna a los OD en la CPEUM. A partir de ese entonces se pretendió dar orden a la administración pública federal, respecto de los muchos organismos creados con tales características. Lo que aconteció hasta la reforma del artículo 90 constitucional en 1981.

⁵² MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 164.

Originalmente, en el Congreso Constituyente, el artículo 90 quedó redactado de la manera siguiente:

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 secretaría⁵³.

Precepto constitucional del que se observa que la administración pública, era llevada por los secretarios que determinara el Congreso en una ley, sin que se hiciera referencia a que si dicha administración tenía la característica de ser centralizada o no. Sin embargo, y como ya ha sido señalado, el incremento en los asuntos a cargo del Poder Ejecutivo, generó la necesidad de una nueva forma de administrar, lo que hizo necesario que se incluyera a nivel constitucional, a la administración pública paraestatal, como se advierte de la reforma llevada a cabo en 1981 al artículo 90 de la CPEUM, para quedar de la manera siguiente:

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.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

(sic)

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

⁵³ MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 – 1917*, México, Suprema Corte de Justicia de La Nación, 2013, T. II, p. 2017.

Se ha señalado por diversos autores que la descentralización atiende a las formas siguientes:

- a).- *Descentralización administrativa por servicio*, que surge en Francia como una delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se le encomendaba la prestación de un servicio público.
- b).- *La descentralización administrativa por región*, en opinión de Gabino Fraga, en la instauración de una estructura administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población establecida en una circunscripción territorial específica como lo es el municipio. Y
- c).- *La descentralización administrativa por colaboración*, es aquella en la que se transfieren la facultad de la prestación a los particulares mediante el régimen de la concesión⁵⁴.

Otros autores incluyen una diversa gama de formas y materias en las que se refieren a la descentralización, como lo es la política o la económica, sin embargo, consideramos no ser el momento para profundizar en ello, pues en nada aporta a la finalidad del presente trabajo.

1.6.2 Una propuesta de definición

Como ya lo señalamos, el artículo 45 de la LOAPF, como el artículo 41 de la LOAPEBC, respecto de los OD, precisa que son aquellas entidades creadas por ley o reglamento del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, o por en el ámbito local por el Ejecutivo Estatal o, en su caso, el Congreso, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Tal posición es retomada por la gran mayoría de los estudiosos de la materia, quienes se han centrado en señalar que los OD, son creados por decreto del Ejecutivo o por ley expedida por el Congreso; que al crearse se les dota de

⁵⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Derecho Administrativo del Estado de Baja California*, México, Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 95-97.

personalidad jurídica y de patrimonio⁵⁵, referencia que ha sido obtenida de los distintos instrumentos mediante los cuales ha sido creados, como lo veremos a continuación en el cuadro siguiente:

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

SECTOR CABEZA DE SECTOR ORGANISMO	INSTRUMENTO DE CREACIÓN FECHA	PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA		PATRIMONIO PROPIO	
		SI	NO	SI	NO
ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS – SECTORIZADOS*					
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN					
1. Archivo General de la Nación ⁵⁶	Creado por la Ley Federal de Archivos – Publicada en el DOF el 23 de enero de 2012	X		X	
2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación ⁵⁷	Creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación – Publicada en el DOF el 11 de junio de 2003 – última reforma publicada en el DOF el 1 de diciembre de 2016	X		X	
3. Talleres Gráficos de México ⁵⁸	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 8 de enero de 1999	X		X	
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL					
4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas ⁵⁹	Creado por la Ley del Instituto de Seguridad Social	X		X	

⁵⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Oxford University Press, 2008, pp. 296 y 297.

⁵⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, del 23 de enero de 2012.

⁵⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003.

⁵⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 1999.

⁵⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de julio de 2003.

	para las Fuerzas Armadas Mexicanas – Publicada en el DOF el 9 de julio de 2003 – última reforma publicada en el DOF el 27 de enero de 2015				
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
5. Casa de Moneda de México ⁶⁰	Creado por la Ley de la Casa de Moneda de México – Publicada en el DOF el 20 de enero de 1986 – última reforma publicada en el DOF el 9 de abril de 2012	X		X	
6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ⁶¹	Creado por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros – Publicada en el DOF el 18 de enero de 1999 – última reforma publicada en el DOF el 25 de junio de 2009	X		X	
7. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero ⁶²	Creado por la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero – Publicada en el DOF el 26 de diciembre de 2002 – última reforma publicada en el DOF el 10 de enero de 2014	X		X	

⁶⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 1986.

⁶¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 1999.

⁶² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 2002.

8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas ⁶³	Creado por la Ley de Coordinación Fiscal – publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978 – última reforma publicada en el DOF el 18 de julio de 2016	X		X	
9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario ⁶⁴	Creado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario – Publicada en el DOF el 19 de enero de 1999 – última reforma publicada en el DOF el 10 de enero de 2014	X		X	
10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública ⁶⁵	Creado por la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública – publicada en el DOF el 14 de enero de 1985	X		X	
11. Pronósticos para la Asistencia Pública ⁶⁶	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal - publicado en el DOF el 24 de febrero de 1978 – última reforma publicada en el DOF el 4 de agosto de 2011	X		X	
12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes ⁶⁷	Creado por la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público – publicada en el DOF el 19 diciembre de 2002	X		X	
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL					
13. Consejo Nacional para el Desarrollo y la	Creado por Ley General para la Inclusión de las	X		X	

⁶³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1978.

⁶⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1999.

⁶⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 1985.

⁶⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 1978.

⁶⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 2002.

Inclusión de las Personas con Discapacidad ⁶⁸	Personas con Discapacidad – publicada en el DOF el 30 mayo 2011				
14. Instituto Mexicano de la Juventud ⁶⁹	Creado por la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud – publicada en el DOF el 06 enero 1999.	X		X	
15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores ⁷⁰	Creado por la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores – publicada en el DOF el 25 de junio de 2002.	X		X	
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES					
16. Comisión Nacional Forestal ⁷¹	Creado por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable – publicada en el DOF el 23 de marzo de 2001 – última reforma publicada en el DOF el 26 de marzo de 2015.	X		X	
17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua ⁷²	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 30 de octubre de 2001.	X		X	
18. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático ⁷³	Creado por la Ley General de Cambio Climático – publicada en el DOF el 6 de junio de 2012.	X		X	
SECRETARÍA DE ENERGÍA					
19. Centro Nacional de Control de Energía ⁷⁴	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal	X		X	

⁶⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2011.

⁶⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1999.

⁷⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2002.

⁷¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de marzo de 2001.

⁷² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre de 2001.

⁷³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2012.

⁷⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 2014.

	publicado en el DOF el 28 de agosto de 2014				
20. Centro Nacional de Control del Gas Natural ⁷⁵	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el DOF el 28 de agosto de 2014				
21. Instituto de Investigaciones Eléctricas ⁷⁶	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 01 de diciembre de 1975.	X		X	
22. Instituto Mexicano del Petróleo ⁷⁷	Creado por Decreto DEL Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 26 de agosto de 1965.	X		X	
23. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares ⁷⁸ (Antes Comisión Nacional de Energía Nuclear)	Creado por LA Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear – publicada en el DOF el 09 de abril de 2012	X		X	
SECRETARÍA DE ECONOMÍA					
24. Centro Nacional de Metrología ⁷⁹	Creado por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización – publicada en el DOF el 01 de julio 1992	X		X	
25. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial ⁸⁰	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 10 diciembre 1993	X		X	
26. Servicio Geológico Mexicano ⁸¹	Creado por la Ley Minera – publicada en el	X		X	

⁷⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 2014.

⁷⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de diciembre de 1975.

⁷⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de agosto de 1965.

⁷⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de abril de 2012.

⁷⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de julio de 1992.

⁸⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de diciembre de 1993.

⁸¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 1992.

	DOF el 26 de junio de 1992.				
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN					
27. Colegio de Postgraduados ⁸²	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 17 de enero 1979	X		X	
28. Comisión Nacional de las Zonas Áridas ⁸³	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 05 de junio de 1970.	X		X	
29. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar ⁸⁴	Creado por la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar – publicada en el DOF el 22 agosto de 2005.		X		X
30. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias ⁸⁵	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 02 de octubre de 2001.	X		X	
31. Instituto Nacional de Pesca ⁸⁶	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 01 julio 2013.	X		X	
32. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios ⁸⁷	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 14 diciembre 1973.	X		X	
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES					
33. Aeropuertos y Servicios Auxiliares ⁸⁸	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 12 de junio de 1965.	X		X	

⁸² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de enero de 1979.

⁸³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio de 1970.

⁸⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 2005.

⁸⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de octubre de 2001.

⁸⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de julio de 2013.

⁸⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 1973.

⁸⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 1965.

34. Agencia Espacial Mexicana ⁸⁹	Creado por la Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana – publicada en el DOF el 30 de julio de 2010.	X		X	
35. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos ⁹⁰	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 29 de junio de 1963.	X		X	
36. Servicio Postal Mexicano ⁹¹	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 20 de agosto de 1986	X		X	
37. Telecomunicaciones de México ⁹²	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 17 de noviembre de 1989	X		X	
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA					
38. Centro de Enseñanza Técnica Industrial ⁹³	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 08 de abril de 1983	X		X	
39. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional ⁹⁴	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 06 mayo 1961	X		X	
40. Colegio de Bachilleres ⁹⁵	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 26 de septiembre de 1973.	X		X	

⁸⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 2010.

⁹⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de junio de 1963.

⁹¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de Agosto de 1986.

⁹² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de noviembre de 1989.

⁹³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de abril de 1983.

⁹⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de mayo de 1961.

⁹⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de septiembre de 1973.

41. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica ⁹⁶	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 29 de diciembre de 1978.	X		X	
42. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional ⁹⁷	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 9 de enero de 1967	X		X	
43. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte ⁹⁸	Creado por la Ley General de Cultura Física y Deporte – publicada en el DOF el 07 de junio de 2013	X		X	
44. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos ⁹⁹	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 20 de febrero de 1980.	X		X	
45. Consejo Nacional de Fomento Educativo ¹⁰⁰	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 10 de septiembre de 1971.	X		X	
46. Fondo de Cultura Económica ¹⁰¹	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 26 de julio de 1994.	X		X	
47. Instituto Mexicano de Cinematografía ¹⁰²	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 25 de marzo de 1983.	X		X	
48. Instituto Mexicano de la Radio ¹⁰³	Creado por Decreto del	X		X	

⁹⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1978.

⁹⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 1967.

⁹⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2013.

⁹⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de febrero de 1980.

¹⁰⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de septiembre de 1971.

¹⁰¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994.

¹⁰² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de marzo de 1983.

¹⁰³ *Ídem*.

	Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 25 de marzo de 1983.				
49. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas ¹⁰⁴	Creado por la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas – publicada en el DOF el 13 de marzo de 2003 – última reforma publicada en el DOF el 17 de diciembre de 2015	X		X	
50. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa ¹⁰⁵	Creado por la Ley General de la Infraestructura Física Educativa – publicada en el DOF el 01 de febrero de 2008 – última reforma publicada en el DOF el 7 de mayo de 2014	X		X	
51. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos ¹⁰⁶	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 31 de agosto de 1981.	X		X	
52. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional ¹⁰⁷	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 02 de marzo de 1967.	X		X	
SECRETARÍA DE SALUD					
53. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas ¹⁰⁸	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2006.	X		X	

¹⁰⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2003.

¹⁰⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2008.

¹⁰⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1981.

¹⁰⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 1967.

¹⁰⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre de 2015.

54. Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga" ¹⁰⁹	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995.	X		X	
55. Hospital General "Dr. Manuel Gea González" ¹¹⁰	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 22 de agosto de 1988.	X		X	
56. Hospital Infantil de México Federico Gómez ¹¹¹	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000.				
57. Hospital Juárez de México ¹¹²	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 26 de enero de 2005.	X		X	
58. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010" ¹¹³	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 14 de diciembre de 2009	X		X	
59. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca ¹¹⁴	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 8 de junio de 2012				
60. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán ¹¹⁵	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 29 noviembre 2006.				
61. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca ¹¹⁶	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 29 de	X		X	

¹⁰⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1995.

¹¹⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1998.

¹¹¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 2006.

¹¹² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2005.

¹¹³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 2009.

¹¹⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de junio de 2012.

¹¹⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2006.

¹¹⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2006.

	noviembre de 2006.				
62. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío ¹¹⁷	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 29 de noviembre de 2006	X		X	
63. Instituto Nacional de Cancerología ¹¹⁸	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
64. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez ¹¹⁹	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
65. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán ¹²⁰	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
66. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas ¹²¹	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
67. Instituto Nacional de Geriátria ¹²²	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
68. Instituto Nacional de Medicina Genómica ¹²³	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
69. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de	X		X	

¹¹⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2006.

¹¹⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 2000.

¹¹⁹ *Ídem.*

¹²⁰ *Ídem.*

¹²¹ *Ídem.*

¹²² *Ídem.*

¹²³ *Ídem.*

Manuel Velasco Suárez ¹²⁴	Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000				
70. Instituto Nacional de Pediatría ¹²⁵	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
71. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes ¹²⁶	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
72. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz ¹²⁷	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
73. Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra ¹²⁸	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
74. Instituto Nacional de Salud Pública ¹²⁹	Creado por la Ley de los Institutos Nacionales de Salud – publicada en el DOF el 26 de mayo de 2000	X		X	
75. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ¹³⁰	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 13 de enero de 1977.	X		X	
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL					
76. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos ¹³¹	Creado mediante la reforma a la Fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos				

¹²⁴ *Ídem.*

¹²⁵ *Ídem.*

¹²⁶ *Ídem.*

¹²⁷ *Ídem.*

¹²⁸ *Ídem.*

¹²⁹ *Ídem.*

¹³⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de enero de 1977.

¹³¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de noviembre de 1962.

	Mexicanos – a publicada en el DOF el 21 de noviembre de 1962.				
77. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores ¹³²	Creado por la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores – publicada en el DOF el 24 abril 2006.	X		X	
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO					
78. Comisión Nacional de Vivienda ¹³³	Creada por la Ley de Vivienda – publicada en el DOF el 27 de junio de 2006	X		X	
79. Instituto Nacional del Suelo ¹³⁴	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2016	X		X	
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA					
80. Instituto Nacional de Ciencias Penales ¹³⁵	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 11 de abril de 1996.	X		X	
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA					
81. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial ¹³⁶	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 10 de mayo de 1999	X		X	
82. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California ¹³⁷	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 18 de septiembre de 1973.	X		X	

¹³² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril de 2006.

¹³³ *Ídem.*

¹³⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2016.

¹³⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de abril de 1996.

¹³⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1999.

¹³⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de septiembre de 1973.

83. Centro de Investigación en Química Aplicada ¹³⁸	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 02 de noviembre de 1976.	X		X	
84. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social ¹³⁹	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 12 de septiembre de 1980.	X		X	
85. El Colegio de la Frontera Sur ¹⁴⁰	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 19 de octubre de 1994	X		X	
86. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora" ¹⁴¹	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 30 de septiembre de 1981.	X		X	
87. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica ¹⁴²	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 12 de noviembre de 1971.	X		X	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS**					
88. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ¹⁴³	Creada por la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas – publicada en el DOF el 21 de mayo de 2003.	X		X	
89. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ¹⁴⁴	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el				

¹³⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 02 de noviembre de 1976.

¹³⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de septiembre de 1980.

¹⁴⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de noviembre de 1994.

¹⁴¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1981.

¹⁴² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de noviembre de 1971.

¹⁴³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo de 2003.

¹⁴⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2014.

	DOF el 8 de enero de 2014				
90. Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ¹⁴⁵	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 21 de mayo de 2003				
91. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ¹⁴⁶	Creado por la Ley que crea al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1970	X		X	
92. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ¹⁴⁷	Creado por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1983	X		X	
93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ¹⁴⁸	Creado por la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores – publicada en el DOF el 24 de abril de 1972.	X		X	
94. Notimex – Agencia de Noticias del Estado Mexicano ¹⁴⁹	Creado por la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano – publicada en el DOF el 2 de junio de 2006	X		X	
95. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano ¹⁵⁰	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 14 de julio de 2014				

¹⁴⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo de 2003.

¹⁴⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1970.

¹⁴⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1983.

¹⁴⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril de 1972.

¹⁴⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de junio de 2006.

¹⁵⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio de 2014.

96. Instituto Mexicano del Seguro Social ¹⁵¹	Creado por la Ley del Seguro Social – publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995 – última reforma publicada en el DOF el 12 de noviembre de 2015	X		X	
97. Instituto Nacional de las Mujeres ¹⁵²	Creado por la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres – publicado en el DOF el 12 de enero de 2001.	X		X	
98. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ¹⁵³	Creado por la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente – publicada en el DOF el 4 de septiembre de 2006 – última reforma publicada en el DOF el 7 de septiembre de 2009	X		X	
99. Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos ¹⁵⁴	Creado por Decreto del Ejecutivo Federal – publicado en el DOF el 08 de enero de 2014	X		X	

Lo mismo acontece en el ámbito local, en cuanto a lo que concierne al Estado de Baja California, como se advierte de la tabla siguiente:

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

¹⁵¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 1995.

¹⁵² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de enero de 2001.

¹⁵³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de septiembre de 2009.

¹⁵⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2014.

SECTOR CABEZA DE SECTOR ORGANISMO	INSTRUMENTO DE CREACIÓN FECHA	PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA		PATRIMONIO PROPIO	
		SI	NO	SI	NO
ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS					
SECTOR PLANEACIÓN					
1. Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) ¹⁵⁵	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 23 de julio de 1999.	X		X	
SECTOR INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO					
2. Administradora de la Vía Corta Tijuana - Tecate (ADMICARGA) ¹⁵⁶	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 01 septiembre 2000	X		X	
3. Comisión Estatal de Servicios Públicos de Ensenada (CESPE) ¹⁵⁷	Creada por la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California – publicada en el POE el 10 febrero 1979	X		X	
4. Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM) ¹⁵⁸	Creada por la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California – publicada en el POE el 10 febrero 1979	X		X	
5. Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tecate (CESPTE) ¹⁵⁹	Creada por la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja	X		X	

¹⁵⁵ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 23 de julio de 1999.

¹⁵⁶ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 1 de septiembre 2000.

¹⁵⁷ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 10 de febrero de 1979.

¹⁵⁸ *Ídem.*

¹⁵⁹ *Ídem.*

	California – publicada en el POE el 10 febrero 1979				
6. Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT) ¹⁶⁰	Creada por la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California – publicada en el POE el 10 febrero 1979	X		X	
7. Comisión Estatal del Agua (CEA) ¹⁶¹	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 03 de marzo de 1999	X		X	
8. Instituto para el Desarrollo Inmobiliario y de la vivienda para el Estado de Baja California (INDIVI) ¹⁶²	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 08 de febrero de 2008	X		X	
SECTOR EDUCACIÓN					
10. Colegio de Bachilleres de Baja California (COBACH) ¹⁶³	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 20 de junio de 1981	X		X	
11. CECYTE BC ¹⁶⁴	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 14 de agosto de 1998	X		X	
12. Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Baja California (CONALEP DE BC) ¹⁶⁵	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 13 de agosto de 1999	X		X	

¹⁶⁰ *Ídem.*

¹⁶¹ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 03 de marzo de 1999.

¹⁶² GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 08 de febrero de 2008.

¹⁶³ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 20 de junio de 1981.

¹⁶⁴ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 14 de agosto de 1998.

¹⁶⁵ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 13 de agosto de 1999.

13. Instituto de Cultura de Baja California (ICBC) ¹⁶⁶	Creado por la Ley del Instituto de Cultura de Baja California – publicada en el POE el 24 de octubre de 2003	X		X	
14. Instituto de la Infraestructura Física Educativa de Baja California (INIFE-BC) ¹⁶⁷	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 10 de octubre de 2008	X		X	
15. Instituto del Deporte y la Cultura Física de Baja California (INDE) ¹⁶⁸	Creado por la Ley de Cultura Física y Deportes del Estado de Baja California – publicada en el POE el 31 de diciembre de 2014	X		X	
16. Instituto de Crédito y Apoyos Educativos de B.C. ¹⁶⁹	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 25 de julio de 2008	X		X	
17. Universidad Tecnológica de Tijuana (UTT) ¹⁷⁰	Creada por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 14 de agosto de 1998	X		X	
18. Universidad Politécnica de Baja California (UPBC) ¹⁷¹	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 13 de enero de 2006	X		X	
SECTOR SALUD					
19. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios (ISSSTECALI) ¹⁷²	Creado por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores	X		X	

¹⁶⁶ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 24 de octubre de 2003.

¹⁶⁷ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 10 de octubre de 2008.

¹⁶⁸ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 31 de diciembre de 2014.

¹⁶⁹ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 25 de julio de 2008.

¹⁷⁰ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 14 de agosto de 1998.

¹⁷¹ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 13 de enero de 2006.

¹⁷² GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 17 de febrero de 2015.

	del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California – publicada en el POE el 17 de febrero de 2015				
20. Instituto de Psiquiatría del Estado de Baja California ¹⁷³	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 23 de junio de 2006	X		X	
21. Régimen de Protección Social en Salud de Baja California (REPSSBC) ¹⁷⁴	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 18 de marzo de 2005	X		X	
22. Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Baja California (CAME) ¹⁷⁵	Creada por la Ley de la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Baja California – Publicada en POE el 2 de marzo de 2009 – última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 25 de octubre de 2013	X		X	
SECTOR DESARROLLO SOCIAL					
23. Desarrollo Integral de la Familia en el Estado (DIF) ¹⁷⁶	Creado por la Ley de Asistencia Social para el Estado de Baja California – Publicada en POE el 25 de octubre de 2002 – última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de junio de 2015	X		X	

¹⁷³ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 23 de junio de 2006.

¹⁷⁴ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 18 de marzo de 2005.

¹⁷⁵ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 25 de octubre de 2013.

¹⁷⁶ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 26 de junio de 2015.

24. Instituto de la Juventud de Baja California (INJUVEN) ¹⁷⁷	Creado por la Ley que crea el Instituto de la Juventud de Baja California – Publicada en el POE el 22 de junio de 2001	X		X	
25. Instituto de la Mujer (INMUJER) ¹⁷⁸	Creado por la Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California – Publicada en el POE el 22 de junio de 2001 – última reforma publicada en el POE el 20 de noviembre de 2015	X		X	
SECTOR TURISMO					
26. Centro Metropolitano de Convenciones Tijuana – Rosarito – Tecate ¹⁷⁹	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 5 de octubre de 2012	X		X	
SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO					
27. Comisión Estatal de Energía (CEEBC) ¹⁸⁰	Creado por Decreto del Ejecutivo Estatal – Publicado en POE el 25 de julio de 2008	X		X	

De los datos contenidos en la matriz anterior, es de observarse que solo se concretan a lo que la LOAPF y la LFEP, en cuanto a las características de los mismos –que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios– así como de las atribuciones que les han sido asignadas, y no proporcionan definición alguna que aporte elementos para que a partir de ella entendamos realmente su naturaleza.

Consideramos de importancia señalar que el término organismo, encuentra su origen etimológico en el griego, siendo el resultado de la suma de dos componentes

¹⁷⁷ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 22 de junio de 2001.

¹⁷⁸ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 20 de noviembre de 2015.

¹⁷⁹ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 5 de octubre de 2012.

¹⁸⁰ GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 25 de julio de 2008.

de dicha lengua: el primero es el sustantivo “*organon*”, que es sinónimo de “*instrumento*”¹⁸¹. El segundo, lo es el sufijo “*ismo*”, que se traduce como “*sistema*” o “*actividad*”¹⁸².

Del sufijo de la palabra organismo, destacamos aquel que se asocia con la palabra instrumento –*organon*–, al de actividad –*ismo*–, lo que nos permite en una primera instancia precisar que los OD son instrumentos encargados de llevar una actividad.

Descentralizar, por su parte, debe entenderse como la acción que consiste en trasladar ciertos servicios o funciones a cargo de un poder general hacia otras delegaciones¹⁸³. El término es frecuente dentro de la estructura del Estado. El Diccionario de la Lengua Española, dice que descentralizar en el ámbito político, significa: *Hacer que una cosa dependa menos del poder o de la administración central. tr. Hacer menos dependientes del poder o la administración central [ciertas funciones, servicios, etc.]*¹⁸⁴.

En conclusión, señalamos que los organismos descentralizados, pueden definirse como los órganos encargados de llevar a cabo una actividad relativa a la prestación de un servicio social o público; acciones definidas en áreas estratégicas; o, actividades tendientes a la aplicación de recursos con finalidades de asistencia o de seguridad social, que corresponden al poder central, creados por un acto legislativo, ya sea en sentido formal (ley) o en sentido material (decreto), dotados de personalidad jurídica, de patrimonio y de una estructura administrativa que le permita llevar a cabo los fines para las que fue creado.

¹⁸¹ SIGNIFICADOS, Diccionario, *Significado de organismo*, <https://www.significados.com/organismo/>, consultado el 24 de junio de 2016.

¹⁸² *Ídem*.

¹⁸³ DICCIONARIO, *Diccionario Enciclopédico*, Larousse Editorial, 2009, Vol. 1.

¹⁸⁴ *Ídem*.

CAPÍTULO II FILOSOFÍA Y NATURALEZA JURÍDICA DEL TRABAJO

2.1 La prestación de un servicio personal subordinado

La inteligencia acuciosa y la observación detallada, también al igual que en todas partes del mundo ha tenido sus manifestaciones en nuestro país. Nuestros connacionales se han preguntado qué es el trabajo, el mismo ha sido definido de un sin fin de maneras por tratadistas, autores, filósofos, analistas, investigadores, y en general los estudiosos de dicha actividad. Carlos Marx, en el *Capital*, señala por trabajo como: *“la actividad encaminada a un fin –el trabajo mismo–, el objeto sobre el que recae y los medios que emplea”*¹⁸⁵. En contraposición a las ideas imperante en aquella época y derivadas precisamente de la doctrina marxista, el Papa León XIII, en la Encíclica *Rerum Novarum*¹⁸⁶, define al trabajo de la siguiente manera: *“Trabajar es ocuparse de hacer algo con el objeto de adquirir las cosas necesarias para los usos diversos de la vida y, sobre todo, para la propia conservación”*¹⁸⁷.

Entre los autores de derecho del Trabajo, se encuentran Guillermo Cabanellas, quien en su tratado de Derecho Laboral, aporta al concepto y significación del Trabajo:

(...) Etimología – Ha pesado sobre el trabajo la maldición divina de ser considerado como castigo; y es así que en muchos idiomas la palabra trabajo contiene en sus elementos etimológicos la noción de dolo y pena. Viene del latín *trabs*, *trabis*: *traba*; porque el trabajo es la traba del hombre. Señala que según Barcia, trabajo es la profesión universal del hombre, puesto que el trabajo constituye el empleo natural de nuestras fuerzas y aptitudes; en su consecuencia, trabaja el sabio, trabaja el ignorante, trabaja el rico, trabaja el pobre. (...) Sea maldición o mandato divino, necesidad fisiológica o imperativo de la naturaleza, el hecho es que, como realidad de todos los tiempos, se ha impuesto el ganar el pan

¹⁸⁵ MARX, Karl, *El Capital – Crítica de la Economía Política, Tomo I – El proceso de Producción del Capital*, México, Fondo de Cultura Económico, 2015, p. 163

¹⁸⁶ De las cosas nuevas.

¹⁸⁷ LEÓN XIII, Papa, *Carta Encíclica Rerum Novarum – sobre la situación de los obreros*, Roma, 1891.

*con el sudor de la frente, sudor representativo del esfuerzo físico e intelectual y definidor del trabajo*¹⁸⁸.

En una pretendida definición teórica del concepto de trabajo, éste puede abordarse desde perspectivas distintas, puesto que como actividad humana, resulta susceptible de un sinnúmero de apreciaciones, por ejemplo, desde la perspectiva jurídica, desde la perspectiva económica, desde una perspectiva sociológica, etcétera: José Antonio Noguera, al preguntarse ¿Qué es el trabajo?, precisa que tal pregunta yace en el fondo de muchos de los debates políticos actuales, así como en las discusiones científico–sociales, resultando una tarea por demás complicada para tanto para la teoría social como para la filosofía en general. Para ello, se debe adentrar, con cierto ánimo sistémico, en el laberinto de los principales problemas que entraña el definir al trabajo como una categoría teórica coherente¹⁸⁹. Lo que medianamente resulta entendible para el ciudadano común, es que el trabajo es la actividad física o mental de una persona que tiende a transformar o proporcionar bienes o servicios.

Al pretender realizar un análisis del sustantivo trabajo resulta de importancia que previamente a la determinación de su significado, se conozca su origen etimológico. Origen que deviene del latín, en la palabra *tripalĭum*¹⁹⁰.

No debemos olvidar que en otras épocas, predominó la esclavitud. Condición a la que le es inherente la prestación de un trabajo forzoso, debido al sometimiento total (de su voluntad y en sí de su persona) de un hombre a otro. Situación que actualmente resulta ser totalmente ilegal, no decimos que ello haya desaparecido.

Por otro lado, el trabajo remunerado (en sus más diversas formas, aun cuando no se les designaba de tal manera), ha existido también desde tiempos inmemorables, como resulta el contrato entre los romanos, que en la actualidad es la forma de

¹⁸⁸ CABANELLAS, Guillermo, *Tratado de Derecho Laboral – Doctrina y Legislación Iberoamericana*,– Parte General, Argentina, Editorial Heliasta, 1987, T. I, Vol. I, p. 278.

¹⁸⁹ NOGUERA, José Antonio, *El Problema de la definición del trabajo, I Encuentros entre Humanidades y Ciencias Sociales*, Barcelona, Institut Universitari de Cultura, 2000, p.1.

¹⁹⁰ DEFINICIÓN DE, *Definición de trabajo*, <http://definicion.de/trabajo/#ixzz3mKNMYuAO>, consultado el 19 de septiembre de 2015.

empleo más común, pero considerado jurídicamente de una naturaleza totalmente distinta a la romana o civilista, y debidamente protegida.

La existencia del trabajo forzado, que de una naturaleza distinta a la esclavitud, el mismo es impuesto como pena, ya que los mismos se prestan obligatoriamente, como parte de una condena impuesta al individuo que ha incurrido en ciertas conductas sancionables determinadas por el Estado en su legislación.

Se encuentra así, que la noción de trabajo conlleva a entender que cuando una persona presta una actividad física o mental que puede traducirse en productiva o en intelectual, recibe una contraprestación que normalmente se le denomina salario o sueldo, y se le ubica en el ámbito laboral. O bien, la actividad desarrollada como trabajo se le puede ubicar en otro plano, como el trabajo independiente de profesionistas, quienes por ello perciben como contraprestación, lo que se ha denominado honorarios; o por quienes se han dedicado al comercio, quienes por el intercambio reciben una ganancia.

En este marco, es que el trabajo, ya sea representado en la prestación de un servicio personal y subordinado, o bien en el trabajo autónomo o independiente, encuentra ubicación en los sistemas políticos y jurídico de cada nación, llegando a trascender en el ámbito internacional a través de los diversos tratados o convenios instrumentados por el concierto internacional cuya máxima representación es la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Concluyendo que en nuestro sistema jurídico y en especial en la Ley Federal del Trabajo (en lo sucesivo LFT), reglamentaria del apartado A del artículo 123 de la CPEUM, prescribe que: *“Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”*¹⁹¹. Y que se entiende que: *“existe esa relación, entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe”*¹⁹². Sin embargo,

¹⁹¹ Artículo 20 de la LFT.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

¹⁹² Artículo 21 de la LFT.- Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

como se advierte de lo anterior, tampoco la legislación aplicable, nos determina una definición de trabajo.

2.2 Marco filosófico y epistemológico del trabajo

La tarea que abordamos aquí, cuenta con la característica de ser interdisciplinaria, pues no resulta excepción el que se le considere casi en la totalidad de las áreas del conocimiento, o dentro de conductas o comportamientos humanos en sociedad, llegando a formar parte de cualquier sistema ya sea el jurídico, el político, el económico, el social, solo por mencionar algunos, de ello, es posible indicar que hablando de los sistemas jurídicos, Víctor Manuel Rojas Amandi¹⁹³, en su obra dedicada a Dworkin, y citando a Jürgen Habermas¹⁹⁴ dice que: la teoría expuesta por Ronald Dworkin tiene la pretensión de superar las carencias que muestran las teorías realista, positivista y hermenéutica, tratando de explicar en qué forma la práctica judicial y en las cuestiones de trabajo no resulta ser la excepción, puede simultáneamente satisfacer las exigencias de seguridad jurídica y de aceptabilidad racional –esto último propio de todas las áreas del conocimiento–.

Igualmente señala que la Seguridad jurídica, la corrección de las decisiones y la apropiación de la historia institucional del derecho son los elementos que se encuentran presentes en la teoría de Dworkin.

Indica que para los modernos sistemas jurídicos que cuentan con un Estado de Derecho, como el nuestro, donde una de las grandes paradojas constituye el cumplir con el principio de legalidad y a la vez realizar los valores tan abstractos y de dimensiones tan poco precisas que incorporan los derechos humanos –éstos a partir de la modificación al artículo 1o. de la CPEUM–, la teoría de Dworkin puede ofrecer un modelo para explicar los procesos laborales a través de los cuáles opera el derecho real.

Se señala que Dworkin ha desarrollado su teoría con base en un análisis fino de la práctica judicial de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en casos tanto de

¹⁹³ ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, México, Editorial Oxford, 2010, pp. 355-415.

¹⁹⁴ *Ibidem*, pp. 248 y 249.

derecho constitucional como de derecho privado. Su estudio hace énfasis en los denominados casos difíciles –hard cases–. Los fundamentos hechos valer en las correspondientes decisiones y la retórica jurídica que en ambos se utiliza le sirven a Dworkin como punto de partida y justificación de su teoría del derecho.

Por otra parte, se dice por Víctor Manuel Rojas Amandi, que la teoría de Dworkin muestra la particularidad de ser una construcción que se fundamenta y se desarrolla en sentido negativo y como antítesis de una concepción positivista y utilitarista del derecho.

El objetivo más importante de su crítica, según lo establece Víctor Manuel Rojas Amandi, es la refutación del positivismo jurídico en la versión de su antiguo profesor Hebert Lionel Adolphus Hart.

El ataque central que emprende Dworkin contra el positivismo, señala Víctor Manuel Rojas Amandi, se hace con base en el status lógico, la fundamentación y el uso de principios, esto es, de un tipo de normas diferentes a las reglas. La teoría de los principios refuta tres tesis positivistas:

- a) Que el derecho consiste sólo en reglas, las que sólo con base en su origen pueden ser examinadas por cuanto hace a su validez o pertenencia al sistema y que sólo de esa forma se pueden distinguir de las normas de otros tipos de sistemas normativos como sería la moral o las reglas de trato social;
- b) Que el juez en casos difíciles posee una facultad discrecional que le permite decidir según parámetros extrajurídicos, y
- c) Que en casos difíciles el juez declara un derecho que aún no existe.

En cambio, dice Víctor Manuel Rojas Amandi, la tesis de Dworkin parte del supuesto que los individuos también pueden tener derechos que son anteriores a los creados explícitamente por la legislación, esto debe de considerar al trabajo como actividad eminentemente humana. Con esto Dworkin se aparta claramente de la concepción positivista de Hart, que representa al derecho como la suma del conjunto de reglas que cumplen los criterios de validez que establece una regla maestra del sistema a la que se denomina regla de reconocimiento.

Para Dworkin el conjunto de reglas del sistema jurídico de ninguna manera agota la totalidad de elementos componentes del sistema. Más que un agregado de elementos, Dworkin entiende al derecho como una praxis social, un fenómeno universal.

Dworkin no proporciona una definición clara del concepto de los casos difíciles, precisa Víctor Manuel Rojas Amandi, sin embargo, el mismo se encuentra relacionado con su crítica del positivismo jurídico. Para Dworkin con frecuencia se presentan ante los tribunales ciertos casos, que no se pueden subsumir de manera sencilla bajo una o varias reglas jurídicas y en donde por lo mismo es patente la incertidumbre del resultado. La falta de claridad del lenguaje –lo que se relaciona de manera muy íntima con la interpretación– y las lagunas de la ley representan una primera categoría de casos difíciles. De esta forma, un caso jurídico sería un caso difícil a causa de que el juez no tiene a su disposición una norma jurídica que establezca el criterio para resolverlo, o bien el criterio existente no resulta claro o bien resulta contradictorio, como puede observarse en múltiples criterios emitidos por nuestra Suprema Corte.

Otro tipo de casos difíciles sería el que se ocasiona por las dificultades de decisión para una cuestión legal. Como punto de referencia para precisar este tipo de casos vale la falta de acuerdo que existe entre los juristas, lo que los lleva a defender diferentes soluciones con diferentes argumentos racionales. Esto significa que existe un disenso relativo a la cuestión de si la solución para un caso con base en lo permitido o prohibido por el derecho resulta falsa o verdadera. Dworkin habla no sólo de falta de acuerdo entre los juristas como medida para comprobar que existe una dificultad para la toma de una decisión, sino también de falta de consenso en la sociedad.

Cuando se presenta un caso difícil, el juez debe trabajar no sólo con base en reglas establecidas de manera previa por el legislador como criterios de solución, sino también con base en principios, los que funcionan más como una brújula o directriz, que como un camino preestablecido.

En el trabajo con los principios resulta de vital importancia la valoración o ponderación de su peso. Los principios constituyen un conjunto de estándares jurídicos, los que además de encontrarse al lado de las normas, tanto por su importancia, como por su número se pueden comparar con éstas. Asimismo, los principios no se derivan de una decisión del legislador o de un juez anterior sino en el sentido de adecuación desarrollado en la profesión y en los ciudadanos a lo largo del tiempo.

Para él lo que en las teorías modernas de la metodología se denomina como desarrollo del derecho, no es sino una forma especial de determinación de derechos individuales.

Su concepto del derecho no consiste en la reunión de diversas piezas separadas, sino más bien resulta que el derecho en cada aplicación se renueva y redefine sus límites y contornos. Por lo mismo, Dworkin rechaza la idea de un concepto de derecho con base en un número fijo de normas.

La Legislación mexicana y en específico nuestra CPEUM, ha sido fuente en el reconocimiento de los derechos fundamentales de sus individuos, y en la prestación de los servicios personales y subordinados y como ya se advirtió en párrafos anteriores la primera considerada con la característica de social.

En las Constituciones más recientes, nuestro país ha reconocido una de las actividades inherentes al ser humano como lo es el trabajo.

En el contexto de la teoría del derecho de Ronald Dworkin, se encuentran totalmente inmersos los principios y fundamentos contenidos, en primer término en los artículos 4 y 5 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 (en lo sucesivo CPRM) y en segundo término de una manera mucho más desarrollada y con un gran impacto internacional tanto en el artículo 5, como en el 123 de la CPEUM, es por ello que la inteligencia acuciosa y la observación detallada, también al igual que en todas partes del mundo ha tenido sus manifestaciones en nuestro país.

2.3 La evolución del trabajo en nuestro sistema jurídico

La Constitución Política de la República Mexicana (CPRM) de 1857, prevenía en el Título I Sección I, el aspecto dogmático relativo a los derechos del hombre, en ellos se comprenden los artículos 4o. y 5o. el derecho y la libertad de trabajo, en los cuales se regulaban los principios fundamentales que deben de prevalecer en ejercicio de dicha libertad, como es de observarse a continuación:

Artículo 4o. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, Industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial, cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.¹⁹⁵

Artículo 5o. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, los cargos concejiles y las de jurado. El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretenden erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro¹⁹⁶.

Algunos autores definen a esta libertad como la de libre industria, sin embargo, consideramos que la determinación constitucional es clara al referirse al trabajo, toda vez que los preceptos constitucionales señalados claramente se advierte que: *“Todo hombre es libre para abrazar el trabajo que le acomode, siendo útil y honesto,*

¹⁹⁵ MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 – 1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, T. I, págs. 2498–2501.

¹⁹⁶ *Ídem.*

y para aprovecharse de sus productos.” nadie puede ser: “obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento”, lo que claramente conlleva la prestación de un servicio personal subordinado y la correlativa contraprestación del pago de salarios, lo que es de ubicarse dentro del ámbito laboral. Igualmente, resulta de importancia observar que desde ese entonces, se garantizaba la libertad de todo hombre –persona– al trabajo y se garantizaba el ejercicio de dicha libertad, sin que la misma pudiera vedarse, ya que claramente establecía que: *“Ni uno ni otro se le podrá impedir”,* existiendo la excepción al ejercicio de tal libertad, la cual tenía que ser por sentencia judicial o por resolución gubernativa, pero solo en el caso en que esa libertad de trabajo, la cual siendo útil y honesta, atacara los derechos de terceros o cuando se ofenda los derechos de la sociedad. ¿Pero en qué casos podría esa libertad de trabajo siendo útil y honesta, atacar los derechos de terceros o de la sociedad?

Es de importancia precisar que desde 1857, el sistema jurídico mexicano, y en específico la Constitución Política de la República Mexicana (CPRM), preveía la protección de quien presta un trabajo personal y subordinado al prevenir que: *“El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo...”*¹⁹⁷.

Esa libertad de trabajo contenida en la Constitución de 1857, tuvo continuidad en la Constitución de 1917, como se advierte en la publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de fecha 5 de febrero de 1917.

Como se observa del Diario de los Debates relativos de los artículos 5o. y 123 de la CPEUM, el nuevo artículo –123– ha venido a plasmar la lucha histórica de los obreros no solo en México, sino en todas partes del mundo, por conseguir mejores condiciones de vida de los que únicamente poseen su fuerza de trabajo frente a una clase propietaria de la riqueza y de los medios de producción.

Es de señalarse que la estructura que se le ha dado al trabajo en nuestro país, parte actualmente de diversos aspectos entre los que podemos identificar están los

¹⁹⁷ Artículo 5o. de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

sociales, demográficos, ideológicos, filosóficos, etcétera, que han sido desarrollados de las formas más variadas, pero siempre como una parte esencial en nuestra estructura estatal, representada en los artículos 5o. y 123 de la CPEUM.

Actualmente el artículo 5o. de nuestra Constitución, reconoce la libertad de trabajo, esto es, el derecho humano de elegir libremente la profesión, arte u oficio que mejor le acomode, siendo lícitos, como es de advertirse del mismo. Desde su entrada en vigor ha sufrido cuatro modificaciones, que se han ido adecuando a la actualidad social, modificaciones que en muy poco o casi nada han contribuido a la reiteración o reforzamiento de la libertad o al ahora denominado “derecho humano al trabajo”, como es advertirse de la redacción actual, la que nos permitimos reproducir a continuación:

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán

obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Resulta de importancia precisar que dadas las discusiones suscitadas en la convención redactora, se separa del derecho de la libertad de trabajo a que se contrae el referido artículo 5o., y reconoce derechos sustantivos y establece derechos adjetivos en materia de trabajo, creando el artículo 123, lo que en su momento conjuntamente con el artículo 27o., le dio la característica de ser en el mundo la primer Constitución en reconocer derechos sociales.

El artículo 123 de nuestra Carta Magna, determina los derechos mínimos que en nuestra opinión “*garantizan*” el “*derecho humano al trabajo*” prevista en el citado artículo 5o., y materializado en la prestación de un trabajo personal subordinado, así como los órganos encargados de dirimir las controversias que en relación a dicha prestación se susciten entre trabajadores y empleadores.

Al respecto es de señalarse que la estructura que se le ha dado a la prestación de un servicio personal y subordinado en nuestro país, parte actualmente de aspectos sociales, demográficos, ideológicos, filosóficos que han sido desarrollados de las

formas más variadas, pero siempre como una parte esencial en nuestra estructura estatal, representada en el artículo 123 de la CPEUM.

Actualmente hemos de señalar que dicho precepto constitucional, se encuentra conformado por dos apartados. El primero de ellos identificado como “A” e integrado por XXXI fracciones. El segundo identificado como “B” e integrado por XIV fracciones.

Sin embargo, originalmente el artículo 123, nace sin apartados, y con la facultad a los estados de legislar en materia de trabajo, mismo que nos permitimos reproducir a continuación:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo con trato de trabajo.

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

III.- Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, tendrán, como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

V.- Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

VI.- El salario mínimo que deberá de disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se reformarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo en efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con el que se pretenda subsistir la moneda;

XI.- Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salarios por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de diez y seis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en esta clase de trabajo;

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

XIII.- Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en el ejercicio de la profesión o del trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV.- El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera;

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos

violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno;

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por la junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuese de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrá preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o quiebra;

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo

se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular;

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repartición quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedírsele de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otro con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular; y,

XXX.- Así mismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados¹⁹⁸.

Resultando que ante la situación dada en la heterogeneidad de las legislaciones laborales en el país, los intereses prevalecientes en ese entonces decidieron modificar dicho precepto a fin de unificar en todos los lugares la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores, lo que trajo como consecuencia, que con fecha 06 de septiembre de 1929, se publicara en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la facultad exclusiva del Congreso para legislar en materia de trabajo.

Parte medular de la concepción y naturaleza del trabajo en su acepción más amplia, lo fue la reforma publicada en el DOF de fecha 19 de diciembre de 1978, al adicionarse un párrafo al inicio de dicho precepto constitucional y que textualmente dice: “...*Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil...*”.

¹⁹⁸ MARVÁN LABORDE, Ignacio, *op. cit.*, pp. 2498–2501.

Consideramos que dicha reforma ha sido la que atiende a la verdadera naturaleza y concepción filosófica del trabajo, que más adelante nos permitiremos desarrollar.

Igualmente resulta dable precisar que la fuente fundamental para la determinación de regulaciones especiales en la prestación de servicios personales y subordinados que han dado origen a legislaciones especiales, como resulta ser en el ámbito burocrático, castrense, de seguridad pública y del servicio exterior, entre otros.

El texto original antes transcrito, ha sufrido veintisiete reformas, mismas que nos permitimos indicar a continuación, identificando las fechas de publicación en los diversos DOF, así como la referencia de cada una de ellas. Es de precisarse que parte de la información ha sido obtenida de la obra del Doctor Sergio R. Márquez Rábago, titulada: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reformas*¹⁹⁹.

Reforma número 1:

Publicada en el DOF de fecha 06 de septiembre de 1929.

Entrada en vigor: No señala entrada de vigencia.

Contenido de la Reforma: Modifica el párrafo primero y la fracción XXIX. Suprime la atribución de las legislaturas locales para expedir leyes en materia de trabajo. Considera de utilidad social la expedición de la Ley del Seguro Social*(ver referencia 11) (antes el establecimiento de Cajas de Seguros Populares) la que comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Reforma número 2:

Publicada en el DOF de fecha 04 de noviembre de 1933.

Entrada en vigor: No señala entrada de vigencia.

Contenido de la Reforma: Adiciona la fracción IX, parte final.

Decreta que, en defecto de las Comisiones Especiales que se formarán en cada Municipio, se fijará el tipo de Salario Mínimo y la participación en las utilidades, por

¹⁹⁹ MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reformas*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2006.

la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva (antes sólo Junta Central de Conciliación).

Reforma número 3:

Publicada en el DOF de fecha 31 de diciembre de 1938.

Entrada en vigor: No señala entrada de vigencia.

Contenido de la reforma: Modifica la fracción XVIII.

Elimina la parte final, que disponía que los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción (que califica cuando la huelga es legal), por ser asimilados al Ejército Nacional.

Reforma número 4:

Publicada en el DOF de fecha 18 de noviembre de 1942.

Entrada en vigor: No señala entrada de vigencia.

Contenido de la reforma: Adiciona una fracción XXXI.

Dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero son competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, electrónica, cinematográfica, hulera y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, o que actúen por contrato o concesión federal, e industrias 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, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones.

Reforma número 5:

Publicada en el DOF de fecha 05 de diciembre de 1960.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica el párrafo primero, elimina redacción; se divide el artículo en dos apartados; conserva el texto anterior en el apartado A; adiciona el apartado B con catorce fracciones.

El anterior párrafo primero lo divide en el encabezado y el primer párrafo del apartado A.

El apartado B se adiciona para regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

Precisa la jornada diaria máxima de trabajo; el descanso semanal, los días de vacaciones; la imposibilidad de reducción de los salarios y que no podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general; la igualdad de salario sin tener en cuenta el sexo; la posibilidad de hacérsele retenciones, descuentos, deducciones o embargos, salvo en los casos previstos en las leyes; la forma de designación del personal, la obligación del Estado de organizar escuelas de Administración Pública, y los derechos de escalafón en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores.

A partir de su fracción IX, regula el que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley, y en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente.

Se les otorga el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, y hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos de ley.

Regula las bases mínimas de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado cubriendo accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.

Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes; y la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Reforma número 6:

Publicada en el DOF de fecha: 27 de noviembre de 1961.

Entrada en vigor: A partir de su publicación.

Contenido de la reforma: Reforma el párrafo segundo de la fracción IV del apartado B.

Precisa que en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

Reforma número 7:

Publicada en el DOF de fecha: 21 de noviembre de 1962.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII, y XXXI del Apartado A.

Prohíbe el trabajo para la mujer y el trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años, así como la utilización del trabajo de los menores de catorce años.

Establece que los salarios mínimos serán generales, profesionales o para el campo y deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

Dispone la existencia de Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores; practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional.

Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales y revisar el porcentaje fijado.

Se podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

Dispone que el patrono que despidiera a un obrero en los casos en que se precise podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización.

Adiciona como de competencia exclusiva de las autoridades federales, los relativos a petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención del hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos y cemento.

Reforma número 8:

Publicada en el DOF de fecha: 14 de febrero de 1972.

Entrada en vigor: A los quince días de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica la fracción XII del apartado A, adiciona los párrafos segundo y tercero.

Determina que en toda empresa (antes negociación) agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, según determinen las leyes; elimina la posibilidad del patrón de cobrar rentas por las mismas y el hecho de que las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Decreta que esta obligación se cumplirá mediante aportaciones de las empresas al fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Es de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT). Dicha ley regulará las formas y procedimientos para que los trabajadores adquieran en propiedad dichas habitaciones.

Las negociaciones, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Reforma número 9:

Publicada en el DOF de fecha: 10 de noviembre de 1972.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica el primer párrafo y adiciona con un párrafo segundo el inciso f) de la fracción XI; adiciona con un párrafo segundo la fracción XIII, ambos del apartado B.

Dispone que el Estado mediante aportaciones, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas o mejorarlas.

Las aportaciones serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento para administrar dicho fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Además el Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las mismas prestaciones.

Reforma número 10:

Publicada en el DOF de fecha: 08 de octubre de 1974.

Entrada en vigor: Al día de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica el primer párrafo del apartado B.

Elimina referencia a territorios federales, al referir que regula el apartado B, las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Reforma número 11:

Publicada en el DOF de fecha: 31 de diciembre de 1974.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica las fracciones II, V, XI, XV, XXV y XXIX del apartado A, y VIII y XI inciso c) del apartado B.

Prohíbe el trabajo nocturno industrial para los menores de dieciséis años; así como los trabajos a las mujeres durante el embarazo (antes durante los tres meses anteriores al parto), y precisa, que impliquen peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo,

se establecen para ellas, dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar (antes amamantar) a sus hijos.

Dispone que los menores de dieciséis años no serán admitidos en trabajos extraordinarios (antes también las mujeres de cualquiera edad).

El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación (antes en la instalación de sus establecimientos), los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes.

Determina que el servicio para la colocación de los trabajadores tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.

Se consideran de utilidad social la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos;

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social (antes la expedición de la Ley del Seguro Social), y ella comprenderá seguros de, (se agrega): de vejez, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Por su parte, dentro del apartado B, dispone que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

Además la misma protección otorgada a las mujeres que laboren para el Estado durante el embarazo y lactancia.

Reforma número 12:

Publicada en el DOF de fecha: 06 de febrero de 1975, erratas de fecha 17 de marzo de 1975.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica la fracción XXXI del apartado A.

Incluye la aplicación de las leyes del trabajo como de competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria automotriz, productos

químicos, farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empackado y enlatado de alimentos, bebidas envasadas.

Reforma número 13:

Publicada en el DOF de fecha: 09 de enero de 1978.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Adicionan dos párrafos finales en la fracción XII, modifica la fracción XXIII del apartado A.

Precisa que cuando una población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

También fija que las empresas estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley determinará los sistemas, métodos y procedimientos a los patrones para cumplir dicha obligación.

Reforma número 14:

Publicada en el DOF de fecha: 09 de enero de 1978, erratas el día 13 de enero de 1978.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica y adiciona la fracción XXXI del apartado A; divide la fracción en dos incisos uno para ramas industriales y otra para servicios y realiza lista limitativa.

Dispone que la aplicación de las leyes del trabajo es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos, y adiciona: a) Ramas industriales: 9.- Petroquímica, 11.- Calera, 12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; 16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empackados; 19.- Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; 20.- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y 21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o

fabricación de productos de tabaco; b) Empresas: 1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; 3.- Aquéllas comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación. También son competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas, y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

Reforma número 15:

Publicada en el DOF de fecha: 19 de diciembre de 1978.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Adiciona un párrafo primero, recorre los demás.

Dispone que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

Reforma número 16:

Publicada en el DOF de fecha: 17 de noviembre de 1982.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Adiciona con una fracción XIII bis el apartado B.

Especifica que las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado B (dedicadas a la prestación del servicio público de banca y crédito prestado exclusivamente por el Estado).

Reforma número 17:

Publicada en el DOF de fecha: 23 de diciembre de 1986.

Entrada en vigor: A partir del día 1º de enero de 1987.

Contenido de la reforma: Modifica la fracción VI del apartado A, elimina un párrafo.

Dispone que los salarios mínimos generales regirán en las áreas geográficas que se determinen (antes zonas económicas); y los profesionales se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica (antes ramas determinadas de la industria o el comercio) o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas (antes industriales y comerciales).

Elimina a las Comisiones Regionales para fijar el salario mínimo, ahora será la Comisión Nacional (antes sólo revisora) y será integrada y podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones. Cambia el término patronos por patronos.

Elimina la regulación de que los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

Reforma número 18:

Publicada en el DOF de fecha: 27 de junio de 1990.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Adiciona el inciso a) primer párrafo y punto 22 de la fracción XXXI del apartado A; modifica fracción XIII bis del apartado B.

Dispone que la aplicación de las leyes del trabajo serán de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a servicios de banca y crédito.

Determina que las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado B.

Reforma número 19:

Publicada en el DOF de fecha: 20 de agosto de 1993.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica el único párrafo de la fracción XIII bis del apartado B.

Dispone que el banco central regirá las relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado B.

Reforma número 20:

Publicada en el DOF de fecha: 31 de diciembre de 1994.

Entrada en vigor: A partir del día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica el segundo párrafo de la fracción XII del apartado B.

Decreta que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última (antes sólo Suprema Corte).

Reforma número 21:

Publicada en el DOF de fecha: 08 de marzo de 1999.

Entrada en vigor: Al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica el párrafo primero y adiciona uno como tercero de la fracción XIII del apartado B.

Decreta que los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes; además, que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con requisitos de permanencia, sin importar el medio de defensa y sin que proceda su reinstalación o restitución y, en su caso, sólo procederá la indemnización.

Reforma número 22:

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008²⁰⁰.

Entrada en vigor: al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: modifica la fracción XIII del apartado B para quedar de la manera siguiente:

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el

²⁰⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 18 de junio de 2008.

momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Reforma número 23:

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009²⁰¹.

Entrada en vigor: al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Se adiciona a la fracción IV del apartado B que los salarios fijados serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la CPEUM y en la ley. Esto debido a la reforma que en la misma fecha sufrió el mencionado artículo 127 de la CPEUM.

Reforma número 24:

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2014²⁰².

Entrada en vigor: al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: la fracción III del apartado A.

Reforma número 25:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha: 27 de enero de 2016²⁰³.

²⁰¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 24 de agosto de 2009.

²⁰² SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 17 de junio de 2014.

²⁰³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 27 de enero de 2016.

Entrada en vigor: al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: el párrafo primero de la fracción VI del Apartado A.

Reforma número 26:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha: 29 de enero de 2016²⁰⁴.

Entrada en vigor: el día 1 de enero de 2020.

Contenido de la reforma: Relativas al régimen jurídico de las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores.

En tanto la Legislatura de la Ciudad de México ejerce la atribución a que se refiere la Base XI del Apartado A del artículo 122 constitucional, las relaciones laborales entre la Ciudad de México y sus trabajadores que, hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto, se hubieren regido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, continuarán normándose por dicha Ley, y los conflictos del trabajo que se susciten se conocerán y se resolverán por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, hasta que se establezca la instancia competente en el ámbito local de la Ciudad de México. Los trabajadores de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales y sus órganos autónomos, así como de las entidades paraestatales de la Administración Pública local conservarán los derechos adquiridos que deriven de la aplicación del orden jurídico que los rija, al momento de entrar en vigor el presente Decreto. Los órganos públicos de la Ciudad de México, que hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto se encuentren incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, continuarán sujetos, al igual que sus trabajadores, al mismo régimen de seguridad social. Los órganos públicos de la Ciudad de México que no se encuentren incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, podrán celebrar convenio, en los términos de la ley de dicho Instituto, para su incorporación y la afiliación de sus trabajadores. Lo anterior,

²⁰⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 29 de enero de 2016.

siempre y cuando la Ciudad de México se encuentre al corriente en sus obligaciones con el Instituto y éste cuente con capacidad necesaria, en términos de su propia ley.

Reforma número 27:

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha: 24 de febrero de 2017²⁰⁵.

Entrada en vigor: al día siguiente de su publicación.

Contenido de la reforma: Modifica las fracciones XVIII, XIX, XX, XXI y el inciso b) de la fracción XXVII. Se adicionan la fracción XXII Bis y el inciso c) a la fracción XXXI; y, se elimina el último párrafo de la fracción XXXI del Apartado A

Resultando que la actual redacción de este precepto constitucional²⁰⁶, contiene de manera amplia una regulación en cuanto a los derechos sustantivos y adjetivos, relativos a la prestación de un trabajo personal y subordinado, además de regulaciones que competen a la seguridad social, y a otras ramas jurídicas, con una característica especial para la clase trabajadora, y que para mayor objetividad nos permitimos reproducir a continuación:

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:
 - I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.
 - II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;
 - III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

²⁰⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 24 de febrero de 2017.

²⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente al 5 de agosto de 2017.

- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.
- V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;
- VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.
- Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas. Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.
- VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.
- VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

- IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:
- a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;
 - b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;
 - c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.
 - d) La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;
 - e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;
 - f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.
- X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas. Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos (sic DOF 09-01-1978) habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento

para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc. XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a los tribunales laborales, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de

guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Cuando se trate de obtener la celebración de un contrato colectivo de trabajo se deberá acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de los tribunales laborales.

XX. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia. Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales. La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así

como para su ejecución. En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados. El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia. Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal. El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por períodos de seis años y podrá

ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a cumplir con la resolución, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento (sic DOF 21-11-1962) o tolerancia de él.

XXII Bis. Los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patronos, deberán garantizar, entre otros, los siguientes principios:

a) Representatividad de las organizaciones sindicales, y

- b) Certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo. Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos.
- XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.
- XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.
- XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular. En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.
- XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.
- XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los tribunales laborales.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas,

destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.

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

a) Ramas industriales y servicios.

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;

19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;
22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

c) Materias:

1. El registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados;
2. La aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas;
3. Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa;
4. Obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley, y
5. Obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley correspondiente.

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;
- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.
En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.
- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;
- VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;
- 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;
- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;
- XI (sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas,

- los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;
- X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;
- XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
 - b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
 - c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
 - d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
 - e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
 - f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente

aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera

que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

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

2.4 La facultad legislativa en materia laboral de las entidades federativas

Ya indicamos que en sus inicios el artículo 123 de la CPEUM, nace sin apartados y además se concedía a los estados la facultad de legislar en materia de trabajo. Sin embargo, tal facultad no fue del todo suprimida a los estados, pues tratándose de la relaciones de trabajo entre los estados y los municipios con sus trabajadores, dicha facultad sigue existiendo, como es fácil advertirse de los actuales artículos 115 y 116 de nuestra Carta Magna.

Al respecto es de precisarse que tal facultad quedó precisada en el artículo 115 mediante la reforma a su fracción VIII, publicada en el DOF el 17 de marzo de 1987, y en el artículo 116, posteriormente recorrida y reformada en la actual fracción VI, publicada en el DOF el veintidós de agosto de 1996.

Dicho precepto constitucional a partir de 1960 se encuentra conformado por dos apartados. El primero de ellos identificado como “A” e integrado por dos incisos, el primero de ellos conformado por treinta y un fracciones y, el segundo por tres puntos. El segundo apartado identificado como “B” e integrado por catorce fracciones.

2.5 ¿Empresa u organismo descentralizado?

Como ha quedado precisado, de las reformas que se le hicieron al texto constitucional en su artículo 123, sin detrimento del resto, las que consideramos de mayor trascendencia, y aplicable al presente trabajo, son las publicadas en los DOF de fechas 5 de diciembre de 1960, relativas a la creación de los dos apartados “A” y “B”, éste último sienta las bases para la regulación de las relaciones de trabajo *“entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”*; y, 9 de enero de 1978, con fe de erratas también publicada en el DOF el día 13 de enero de 1978, que modifica y adiciona la fracción XXXI del apartado A, dividiéndolo en dos incisos, el primero para ramas industriales y el otro para servicios, que contiene una lista limitativa y en específico aplicable a la presente investigación, la referida a las *“empresas”* administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

En relación a las referidas modificaciones, comenta el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Fernando Franco González Salas, que: *“...En ese entonces, y está documentado, al discutirse la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo en mil novecientos treinta y uno, iba regulada la relación de trabajo de los servidores públicos...”*²⁰⁷, parte importante en la constitución de las dos fracciones que actualmente lo integran.

Previo a ello, el 5 de diciembre de 1938, se publicó el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, sin que para ello existiera determinación alguna en la Constitución y sin que se aplicaran a ellos la Ley Federal del Trabajo,

²⁰⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte De Justicia De La Nación*, celebrada el jueves 3 de abril de 2014.

determinándose así una reglamentación distinta a la que regulaba todo contrato de trabajo.

El apartado B creado, reguló las relaciones entre los Poderes Federales de la Unión y sus trabajadores, y el Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y sus trabajadores.

Parte medular de la concepción y naturaleza del trabajo en su acepción más amplia, lo fue la reforma publicada en el DOF de fecha 19 de diciembre de 1978, al adicionarse un párrafo al inicio de dicho precepto constitucional y que textualmente dice: “...*Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil...*”. Consideramos que dicha reforma ha sido la que atiende a la verdadera naturaleza y concepción filosófica del trabajo.

Sin embargo, es de importancia señalar que la reforma publicada el 9 de enero de 1978, con fe de erratas también publicada en el DOF el día 13 de ese mismo mes y año, que modifica y adiciona la fracción XXXI del apartado A, dividiéndolo en dos incisos, el primero para ramas industriales y el otro para servicios, en éste último se utiliza un término distinto al de organismos descentralizados, el relativo a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.

¿Será que organismo y empresa son lo mismo?, consideramos que no. Como lo precisamos con anterioridad, el término organismo –que significa instrumento–, el cual compuesto por diferentes unidades es el encargado de llevar a cabo la actividad para el cual fue creado específicamente, al que se le trasladan servicios o funciones propias de un poder general y que conforman un instrumento de la Administración Pública.

Al respecto, Gabino Fraga, señala que “*desde luego, el organismo descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al estado corresponden*”²⁰⁸. Desde el punto del régimen administrativo, estos organismos deben de considerarse todos aquellos elementos que fijan vinculación con la administración central. Esos elementos pueden reducirse según el autor citado, a lo siguiente: a) *Naturaleza de las atribuciones que realiza el organismo*; b) *La creación*

²⁰⁸ FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 200.

*de la organización descentralizada; c) Su extinción; d) Los poderes de la administración central sobre el personal y sobre los actos del organismo*²⁰⁹.

En cambio, por empresa es de entenderse, según el Diccionario de la Lengua Española, desde dos acepciones que se aplican al concepto jurídico: “*casa o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo negocios o proyectos de importancia*”, y “*obra o diseño llevado a efecto, en especial cuando en él intervienen varias personas*”²¹⁰.

En realidad, el término empresa implica un doble enfoque: uno jurídico y otro económico. La empresa se presenta como un área unificada de planificación, como una isla de poder consiente dentro del mecanismo de los precios en conjunto que se ve superado en la coordinación de factores y productos²¹¹.

Tampoco resulta posible su confusión con la empresa pública, pues ello resulta entendible como *la sociedad industrial o mercantil fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocio o proyecto de importancia*²¹².

En el desarrollo del intervencionismo estatal la administración pública asume la administración de empresas económicas. El Estado no se limita a declararse titular de ciertas actividades y servicios de tipo económico, sino que, invocando razones de interés colectivo y aplicando pautas y normas de derecho público autoconsagra su competencia para la gestión empresarial, por medio de formas y mecanismos directos e indirectos que la administración crea para tal efecto, con exclusión de los particulares o en competencia con los mismos. El servicio público es reemplazado de esta forma por la empresa pública, que presenta las características siguientes: a) Es una entidad administrativa creada por ley general o acto especial; b) Es de propiedad entera o parcial, y bajo influencia y control totales preponderantes, del gobierno; c) Dotada de un estatuto de persona jurídica; d) Se le destina al cumplimiento de actividades económicas bajo los marcos de una economía de mercado, con el objeto de satisfacer del mejor modo posible; e) El tipo de

²⁰⁹ *Ídem.*

²¹⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, Tomo D – H, p. 1493.

²¹¹ *Ídem.*

²¹² *Ibidem*, p. 1497.

administración y gerencia corresponde al de las empresas privadas; y, f) Se mantiene financieramente, en todo o en parte con recursos propios²¹³. Ejemplo de ello en nuestro país lo serían un sinnúmero de empresas –que han sido ubicadas políticamente como áreas estratégicas– entre las que podríamos citar en la actualidad a Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, como en su oportunidad lo fueron Ferrocarriles Nacionales de México y Altos Hornos de México, solo por mencionar algunas.

En consecuencia, con toda razón y fundamento resulta correcto señalar que la naturaleza y características de los organismos descentralizados son totalmente distintas a las de las empresas privadas y al de las empresas públicas.

2.6 El trabajo como Derecho Social

Mucho se ha especulado en función de los hombres, del individuo en sí, una vertiente al respecto ha sido la que lo vinculan estrechamente a la propiedad, esto es, entre aquellos que son propietarios y aquellos que no lo son. A respecto el Doctor Mario de la Cueva ha señalado: “...*La separación de los hombres en los propietarios de la tierra y de la riqueza y en los sin-tierra-y-sin-riqueza, es la causa generadora de la división y de la lucha de clases de las sociedades que viven el sistema de la propiedad privada...*”²¹⁴. En efecto, ello ha sido determinante en la división de la sociedad en clases y en la constante lucha entre los que tienen y los que no tienen. En la época en que pretendieron ser más o menos definidos –siglos XVIII y XIX–, han sido considerados como derechos individuales, derechos de la persona humana, derechos del hombre y del ciudadano. En ese aspecto, dice el Doctor de la Cueva, que:

...Entre los derechos económicos de la burguesía y los de la clase trabajadora se dan las diferencias que encontramos entre los derechos individuales del hombre los derechos sociales de los campesinos y de los trabajadores, pero no es del todo inútil insistir en algunas de las cuestiones principales: si los primeros fueron un derecho impuesto al

²¹³ *Ídem.*

²¹⁴ DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Editorial Porrúa, 1993, T. I y II, p.88.

estado por los propietarios para que les asegurara la explotación libre de sus riquezas y la explotación del trabajo, los segundos son un derecho impuesto por la clase trabajadora a la clase capitalista, un derecho de y para los trabajadores...²¹⁵.

Lo anterior, según el Doctor de la Cueva constituye la característica de ser “el derecho de una clase social frente a otra, concluyendo que: “...no quisiéramos que se interpretara en el sentido de una inferioridad de la clase trabajadora o de que está urgida de tutela, la que de verdad no necesita y no requiere de ella porque posee la fuerza suficiente para enfrentarse de igual a igual con el capital y aún para luchar con el estado protector de la burguesía...”²¹⁶.

Para Néstor de Buen, el problema del derecho del trabajo como derecho de clase, lo resuelve en función de tres elementos: a) No es un derecho sólo en favor de los trabajadores, y que, por lo tanto, no es un derecho de clase; b) Todo nuestro sistema jurídico laboral, partiendo del artículo 123, y siguiendo a través de las leyes locales, la de 1931 y la actual, responde a un sistema económico capitalista y, consecuentemente, burgués; y, c) No sería concebible como norma jurídica, aquella que concediera a una sola parte y obligara sólo a la otra. El derecho del trabajo no puede ser una excepción. Aun dentro de un sistema socialista, las normas reguladoras del trabajo imponen a los trabajadores obligaciones correlativas de derechos del Estado o de los sindicatos, cuya violación podrá implicar graves sanciones. El derecho no puede ser norma sólo en favor de una de las partes. De esa manera concluye que para entender al derecho laboral como un derecho de clase resulta, en su concepto y especialmente en México, injustificado.

Llega a la conclusión anterior, previo al análisis que realiza derivada de la cuestión siguiente: “¿Qué quiere decirse cuando se afirma que el derecho del trabajo es un derecho de la clase trabajadora?, cuya respuesta deriva del análisis que realiza al posicionamiento del Doctor Mario de la Cueva, en el sentido de que: “...Simplemente sus disposiciones tiene sólo por objeto establecer beneficios para los trabajadores...”, el Doctor Trueba Urbina, el Doctor Baltasar Cavazos y de

²¹⁵ *Ídem.*

²¹⁶ *Ídem.*

autores como Krotoschin, el Doctor Guillermo Cabanellas, que sostienen una posición contraria a lo sostenido por los tres primeros.

2.6.1 La libertad de trabajo como derecho humano

La reforma a nuestra Constitución General, publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, ha originado entre los estudiosos del derecho una fuerte corriente que busca generar un nuevo modelo, dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, de interpretación de las normas de los derechos humanos. Esto no implica que ya existiera uno, sino que la reforma ha traído a nuestro país, una nueva visión en la concepción y aplicación de las normas basada en los derechos humanos.

Los derechos humanos, se definen como el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente²¹⁷.

Aun cuando en nuestro país son reconocidos como tales a partir de la reforma señalada, consideramos que los mismos siempre han estado presentes, de una u otra forma, ya sea como derechos fundamentales o como garantías individuales y sociales.

El trabajo no es la excepción, pues como actividad resulta ser propia del hombre, del individuo, del ser humano, de la persona, en el concepto que pretendamos ubicarla, pues consideramos que le resulta intrínseca.

Se le ha visto y analizado desde los más diversos aspectos, ya sean sociales, demográficos, ideológicos, filosóficos que han sido desarrollados de las formas más variadas, como se señaló al principio. En tal concepto no escapa a la estructura de cualquier Estado, y nuestro país, como ya se indicó, no ha sido la excepción.

Sin embargo resulta de importancia el destacar la naturaleza de los derechos humanos, no se pretende con ello más que el medianamente entender la nueva vertiente en nuestro sistema jurídico. Pues aparentemente, el derecho al trabajo no

²¹⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *op. cit.*, p. 1493.

está en contradicción con la naturaleza que priva en los derechos humanos – entendida en su acepción más amplia–, o mejor dicho con la naturaleza social del derecho al trabajo.

Al respecto, la misma obra antes citada, nos define por derechos sociales a: “Las prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidas al ser humano, individual y colectivamente considerado”²¹⁸.

Resultan interesantes, ambas concepciones que nos brinda el Diccionario Jurídico Mexicano, pues la que atiende a los derechos humanos como un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones que se reconocen al individuo en lo personal y en lo colectivo. Y la que atiende a los derechos sociales, como prerrogativas y pretensiones del ser humano en lo individual y en lo colectivo.

Implica que ambos atienden a los aspectos individuales y colectivos. Y que por colectividad debe de entenderse: “*Al conjunto de personas unidas para un fin o con relaciones recíprocas, con conciencia más o menos clara de que integran un todo, de homogeneidad mayor o menor, con intereses comunes y conveniencia de acción coherente, por el número que comprende desde la pareja hasta la humanidad con todos los vivientes en un momento dado*”²¹⁹.

Sin embargo, si bien es cierto que la colectividad se encuentra relacionada con un grupo de personas, esa definición desde el punto de vista de los derechos humanos resultan equiparables tanto empleadores como trabajadores, pues a los mismos le asisten los mismos derechos, pues como lo dijera el Doctor Néstor de Buen Lozano, no sería concebible como norma jurídica, aquella que concediera a una sola parte y obligara sólo a la otra. El derecho del trabajo no puede ser una excepción. Aun dentro de un sistema socialista, las normas reguladoras del trabajo imponen a los trabajadores obligaciones correlativas de derechos del Estado o de los sindicatos, cuya violación podrá implicar graves sanciones. El derecho no puede ser norma sólo en favor de una de las partes. Posición que claramente es de ubicarse en un sistema de Derechos Humanos. Y que tratándose de los derechos adjetivos que

²¹⁸ *Ídem.*

²¹⁹ UNIVERSO JUS, *Definición de colectividad*, <http://universojus.com/definicion/colectividad>, consultado el 12 de agosto de 2017.

consagra el artículo 123 de la CPEUM, y regulados por la Ley Federal del Trabajo, se encuentra en franca contradicción con el derecho humano de acceso a la justicia.

Pues, como es sabido, los principios rectores de los derechos humanos son: “Universales, interdependientes, indivisibles y progresivos”, aplicables de manera igualitaria a todo individuo por igual, lo que lo hace incompatible con el ejercicio adjetivo de los derechos sociales que regula el procedimiento laboral.

Contrario a ello, no puede tener aplicación en relación a una definición de clase social, pues dicho concepto como lo han explicado diversos tratadistas deviene de la confrontación histórica de los propietarios de los medios de producción y de los propietarios únicamente de su fuerza de trabajo, ello claro está, entendido desde la perspectiva del modo de producción capitalista, y en consecuencia de considerar al trabajo como un derecho y un deber sociales.

2.6.2 La obligación del Estado para promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano al trabajo

En principio el Estado mexicano, ha sostenido su posición social del trabajo, pues no podemos olvidar que nuestro país fue el primer Estado en contar con una Constitución que plasmaba derechos sociales. En ese contexto ha sido el desarrollo tutelar del trabajo, en manera alguna contraria a lo que prevalece en la aplicación de los derechos humanos.

Consideramos que el paradigma que representa la modificación constitucional del 10 de junio de 2011, no ha sido comprendido en su generalidad, pues ello implica un cambio generacional y sistémico de nuestro orden jurídico laboral. Aunado a la actividad fundamental del Estado y en especial de quienes imparten o administran justicia, relativa a la interpretación de las normas constitucionales.

2.6.3 El concepto de trabajo de la O.I.T.

Por último, al respecto es de precisarse que el trabajo como actividad humana ha trascendido al ámbito internacional de una manera importante, que se ha visto reflejada en la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Dicha organización, define al trabajo como el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos. El empleo es definido como "trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)" sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo)²²⁰.

A esa definición del trabajo, la OIT le agrega la atribución o característica de decente, que la misma organización señala que es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo²²¹. Dicha definición ha sido recogida por nuestra legislación, como es de observarse de los artículos 123 de la CPEUM y 2o. de la LFT²²².

²²⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Tesoro, 7ª edición, publicada en 2015 en formato electrónico, <http://ilo.multites.net/defaultes.asp>, consultado el 10 de julio de 2017.

²²¹ *Ídem*.

²²² Artículo 123 de la CPEUM.

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil;...."

Artículo 2º de la LFT.

"Las normas de trabajo..., así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva. Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón. La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres".

CAPÍTULO III

ESTUDIO COMPARATIVO MÉXICO – FRANCIA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS Y SUS RELACIONES DE TRABAJO

3.1. Marco Socio – Jurídico de los Organismos Públicos descentralizados en México y Francia

En la turbulenta historia francesa han transcurrido todo tipo de regímenes: la monarquía, el imperio, el parlamentarismo puro y el ahora semipresidencialismo, considerados los más importantes a partir de la Revolución Francesa²²³.

Las formas de gobierno republicanas, a partir de la dicha revolución son:

- La I República de 1792 a 1804. Proclamada durante la Revolución Francesa y transitó del régimen radical de la Asamblea al Gobierno del Directorio y finalmente al autoritarismo personalista del Consulado, terminando con la consagración de Napoleón Bonaparte como emperador.
- La II República de 1848 a 1852. Tuvo una breve existencia en virtud de que se le concibe únicamente como un período de transición que comienza con la destitución del rey Luis Felipe de Orleans y finaliza con la proclamación de Napoleón III como emperador.
- La III República de 1871 a 1940. Inicia después de la derrota de Napoleón III en la guerra franco prusiana y finalizó con la ocupación de Francia por los nazis en la Segunda Guerra Mundial.
- La IV República de 1946 a 1958. Inició al término de la Segunda Guerra Mundial, recogiendo la tradición parlamentarista de la III República. Su duración fue corta, determinada por una gran inestabilidad política y social, así como por la guerra en Argelia.
- La V República de 1958 a la fecha. Fundada por Charles De Gaulle, su propósito fue otorgar al presidente una posición de fortaleza dentro del sistema político, y conocido como un régimen semipresidencial.

²²³ URTEAGA, Eguzki, *Las Relaciones Laborales en Francia*, Alicante (España), Eco Editorial Club Universitario, 2010, pp.3 – 5.

A partir de 1958, en Francia existe una combinación de los regímenes presidencial y parlamentario, la cual ha sido estudiada de una manera muy amplia por politólogos y constitucionalistas de todo el mundo y ha sido adoptada por un creciente número de naciones.

La idea central del sistema semipresidencialista de Francia, consiste en amalgamar las ventajas tanto del sistema presidencial, como del parlamentario, pues cuenta con un jefe de Estado electo directamente por los ciudadanos, como sucede en la mayoría de los regímenes presidencialistas americanos y con un primer ministro responsable ante el parlamento.

El régimen semipresidencial no debe confundirse con el presidencialismo puro. La diferencia entre estos dos tipos de gobierno reside en que en el primero existe un primer ministro y un gabinete responsable ante el parlamento, el cual debe aprobar la formación del gobierno y puede provocar su caída mediante un voto de no confianza, como sucede en los sistemas parlamentarios.

Señala el Doctor Eguzki Urteaga, que hasta 1982, *“la organización territorial francesa se basaba en dos principios: la igualdad y la unidad, caracterizándose por la división en departamentos, mismos que constituyen las circunscripciones básicas para la intervención de las administraciones centrales, y por la instauración del prefecto (delegado del gobierno) que la representa”*²²⁴.

3.1.1 La organización de los Consejos de hombres prudentes

Resulta similar el resultado del contraste entre nuestras Juntas de Conciliación y Arbitraje y los órganos jurisdiccionales laborales de primera instancia. En efecto, según el Código francés del Trabajo, “el Consejo de Hombres Prudentes es una jurisdicción electiva y paritaria, que está “compuesto, al igual que sus diferentes formaciones, por un número igual de trabajadores y de empresarios”²²⁵.

²²⁴ *Ibidem*, p. 10.

²²⁵ FERREIRO BROZ, María del Mar, “Estudio Comparatista del Contencioso Laboral de Primera Instancia Francés y Español”, *Lex Social Revista Jurídica de Derechos Sociales*, Enero – Julio 2016, vol. 6 núm. 1/2016 – www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/index, consultado el 21 de marzo de 2017.

El Consejo de Hombres Prudentes se divide en secciones autónomas, que son: sección de cuadros, de la industria, del comercio y de los servicios comerciales, de la agricultura y de actividades diversas, teniendo en cuenta que “cada sección comprende, al menos, tres consejeros de Hombres Prudentes empresarios y tres trabajadores”²²⁶ y que los asuntos se reparten entre las secciones del Consejo de Hombres Prudentes, aplicando los artículos relativos a la pertenencia de los trabajadores a las secciones. Además, se pueden constituir varias salas en el seno de una sección, teniendo en cuenta que cada sala comprende, al menos, cuatro consejeros empresarios y cuatro consejeros trabajadores, y que cuando una sección comprenda varias salas, una de ellas es competente para conocer de las diferencias y litigios relativos a los despidos por motivo económico. En cualquier caso, lo que resulta preceptivo es que cada Sección del Consejo de Hombres Prudentes o, cuando esté dividido en salas, cada sala comprende, al menos, los órganos verdaderamente importantes desde el punto de vista del justiciable, que son una Oficina de conciliación y una Oficina de enjuiciamiento, teniendo en cuenta que el Consejo de Hombres Prudentes incluye una formación común interdictal.

Cada Consejo de Hombres Prudentes tiene un presidente, que será un empresario o un trabajador, alternativamente. Será la suerte quien determine la condición del que sea elegido por vez primera. Cuando el presidente sea elegido de entre los consejeros trabajadores, el vicepresidente habrá de serlo entre los consejeros empresarios, y viceversa. Ambos son elegidos por un año.

La asamblea general del Consejo de Hombres Prudentes nuevamente creada propone, en un plazo de tres meses a contar desde la toma de posesión del Consejo, un reglamento de régimen interior, que fija señaladamente los días y horas de las audiencias, teniendo en cuenta que los calendarios y los horarios se determinan por analogía con los de las jurisdicciones de Derecho común que tengan su sede en la demarcación de la Corte de apelación a que pertenezca el Consejo.

²²⁶ *Ídem.*

La secretaría de la jurisdicción laboral francesa de primera instancia resulta igualmente contrastante con la de nuestros Juzgados de lo Social, pues carece de todo tipo de funciones jurisdiccionales.

3.1.2 Las garantías de los consejeros de hombres prudentes

Lógicamente, los consejeros trabajadores de los Consejos de Hombres Prudentes, supuesto que sean trabajadores asalariados, necesitan un estatuto protector especial, al resultar previsible que el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales colisione con el cumplimiento de sus deberes derivados del contrato de trabajo. Al respecto, el Código francés del Trabajo no utiliza la expresión «garantías» de dichos consejeros trabajadores, aunque regula una pluralidad de ellas en el Capítulo II del Título IV del Libro IV de su Parte Primera, artículos L 1442-1 a L 1442-19, bajo el rótulo genérico «Estatuto de los Consejeros de Hombres Prudentes». Resulta preciso advertir que se trata de un conjunto de normas reguladoras no sólo de derechos, sino también de deberes de los consejeros, muchos de los cuales se predicen no sólo de los consejeros trabajadores, sino igualmente de los consejeros empresarios. Podemos dividir estas garantías en dos grupos.

El primero se refiere a las garantías que tienen que ver con el tiempo de trabajo y la jornada, recogiendo el Código los siguientes aspectos:

- 1) “Los empresarios conceden a los trabajadores de su empresa, miembros de un Consejo de Hombres Prudentes, si lo solicitan tras su elección y para las necesidades de su formación, permiso para ausentarse, con el límite de seis semanas por mandato, pudiendo ser fraccionadas, teniendo en cuenta que “estas ausencias se remuneran por el empresario”.
- 2) “Los empresarios dejan a los trabajadores de su empresa, miembros de un Consejo de Hombres Prudentes, el tiempo necesario para acudir y participar en las actividades de los Hombres Prudentes que se determinan por decreto adoptado en Consejo de Estado”.
- 3) “El tiempo pasado fuera de la empresa por los consejeros de Hombres Prudentes del colegio de los trabajadores para el ejercicio de sus funciones se asimila al tiempo

de trabajo efectivo para la determinación de los derechos que al trabajador otorgan su contrato de trabajo, las disposiciones legales y las estipulaciones convencionales”.

4) “Las ausencias de la empresa de los consejeros de Hombres Prudentes del colegio de trabajadores, que se justifiquen en el ejercicio de sus funciones, no conllevan ninguna discriminación en sus remuneraciones ni en las ventajas correspondientes”.

5) “El trabajador miembro de un Consejo de Hombres Prudentes, que trabaje en jornada continua o a turnos, tiene derecho a una reestructuración horaria de su trabajo, de forma que se le garantice un tiempo de descanso mínimo”.

El segundo grupo de garantías se refiere al ejercicio del poder disciplinario del empresario, afirmando al respecto el Código que “el ejercicio de las funciones de consejero de Hombres Prudentes y la participación en las actividades mencionadas en los artículos L-1442-2 y L-1442-5 no pueden ser causa de sanción o de ruptura del contrato de trabajo”, y además, que “el despido del consejero de Hombres Prudentes se somete al procedimiento de autorización administrativa prevista en el Libro IV de la Segunda Parte”.

Es asimismo reseñable el régimen de recusación, ya que se centra plenamente en las peculiaridades atinentes a cuáles pueden ser las causas justificativas de tal incidente, referido bien a empresarios, bien a trabajadores.

3.1.3 La competencia territorial de los Consejos de hombres prudentes

Desde un punto de vista comparatista, la regulación que del tema de la competencia territorial efectúan nuestra Ley Federal del Trabajo y el Código francés del Trabajo presenta diferencias muy notables, que no pueden pasarse por alto, y que reconducimos a dos. En primer lugar, la relativa a que en la hipótesis mexicana resulta preciso distinguir entre competencia territorial y competencia objetiva de nuestros tribunales laborales, lo que en absoluto ocurre en Francia. En segundo lugar, la relativa al hecho de que nuestra Ley prescinde de tratar todo lo relativo al asunto de la demarcación territorial de nuestros tribunales laborales. Este tipo de

asuntos aparece regulado en el artículo 527 de la LFT. Mientras que, en la hipótesis del Código francés del Trabajo se entremezclan asuntos de competencia territorial y de demarcación territorial de los Consejos de Hombres Prudentes, en línea con el hecho de que dicho Código sea, en lo tocante a la jurisdicción laboral, a la vez una ley orgánica y una ley procesal.

3.1.4 El régimen de adopción de sus resoluciones por los Consejos de hombres prudentes

Por lo demás, frente a la regulación sistemática mexicana (contenida en los artículos del 837 al 848, contenidos en el capítulo XIII del Título Catorce de la LFT), las diversas resoluciones que los Consejos de Hombres Prudentes pueden dictar aparecen mencionadas, sin ningún tipo de sistema, a todo lo largo y ancho de la regulación que el Código del Trabajo efectúa de los órganos jurisdiccionales laborales franceses de primera instancia. Aunque ocasionalmente se hable de «Sentencias [Arrêts]», «Fallos [Jugements]», «Ordenanzas [Ordonnances]», la expresión más frecuentemente utilizada para aludir a los escritos redactados por estos órganos jurisdiccionales es «decisiones».

En el Código del Trabajo –frente a lo que sucede en nuestro ordenamiento– existe, en cambio, una minuciosa regulación del tiempo que los consejeros de Hombres Prudentes deben invertir en la realización de actividades jurisdiccionales. Ello se debe al hecho de que los mismos perciben “dietas”, teniendo en cuenta que “el consejero de Hombres Prudentes trabajador...percibe una asignación por sus dietas, cuya tarifa es igual para el consejero empresario, cuando éste último ejerce sus actividades antes de las 8 horas y después de las 18 horas”, ya que cuando ejerce alguna de estas actividades fuera de dicho horario, la tarifa se duplica.

Tratándose –recuérdese– de «una jurisdicción electiva y paritaria», resulta lógico que el Código del Trabajo prevea la existencia de discordias en el seno del Consejo de Hombres Prudentes, a la hora de tener que adoptar sus «decisiones», habilitando normas muy detalladas para la resolución de las mismas²²⁷.

²²⁷ *Code du Travail* - Código de Trabajo Francés.

3.1.5 La reforma constitucional en México del 24 de febrero de 2017

Dicha reforma constitucional desaparece las juntas de conciliación y arbitraje de ambos niveles de gobierno –federal y local– dejando de ubicar a la administración de la justicia laboral bajo la tutela del poder ejecutivo, la que había nacido con la inclusión del artículo 123 a nuestra carta magna en 1917. Ubicando en consecuencia a la administración de la justicia laboral en el poder judicial, al otorgarle constitucionalmente tal facultad y ordenando la creación de los tribunales laborales.²²⁸ Ello implica que deja de existir similitud entre los organismos encargados de la impartición de justicia laboral en México y Francia.

3.2. Marco Jurídico – Laboral de la prestación de los servicios personales subordinados en México y en Francia

La Constitución francesa de 1958, se compone de noventa y dos artículos que previenen una parte esencialmente orgánica y que carece de parte dogmática. Otorga obligatoriedad a la anterior Constitución de 1946 y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la revolución de 1789²²⁹.

Dicha Carta Magna ha sufrido modificaciones en la mitad de su texto contenidas en diez reformas, sin embargo, su estructura fundamental, se ha mantenido, menos lo relativo a la elección del presidente, mismo que actualmente se ubica en el sistema de elección presidencial.

Los objetivos de la Constitución Francesa, según Chantebout, fueron restaurar la presidencia de la República, reforzar la actividad del gobierno y romper con la hegemonía parlamentaria²³⁰.

El Presidente es electo por los ciudadanos mediante voto popular y directo, dura en su encargo siete años, se le eleva a la categoría de árbitro del régimen y custodio del ordenamiento constitucional. Entre sus atribuciones está la de nombrar al primer

²²⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero de 2017.

²²⁹ Constitución de Francia.

²³⁰ CHANTEBOUT, Bernard, www.biruni.tn/gw-2009-4-3/thumbs/contents-table/25/tm.254884.pdf, consultado el 19 de marzo de 2017.

ministro y los miembros del gobierno a propuesta del primer ministro, así como presidir las sesiones del consejo de ministros, tiene facultades para disolver la asamblea nacional, negocia tratados, en caso de emergencia está investido de poderes excepcionales, somete a referéndum y proyecto de ley, nombra tres de los nueve miembros del Consejo Constitucional e interviene en el nombramiento del Consejo Superior de la Magistratura.

Del primer ministro, debe señalarse que es quien dirige las acciones gubernamentales y de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Francesa es quien determina y dirige la política de la nación.

Es quien dispone de la propia administración gubernamental, de las fuerzas armadas y es responsable ante el parlamento.

Si bien es cierto el presidente es quien nombra al primer ministro, debe de hacerlo atendiendo la composición mayoritaria de la Asamblea Nacional.

Como se señaló es el encargado de las relaciones con el parlamento, orientando el debate legislativo, debe solicitar autorización parlamentaria para normar temas que son del dominio de la ley, tiene facultades para declarar la urgencia de un proyecto de ley, es quien propone al presidente diferentes iniciativas y el uso del referéndum previo debate en las Cámaras.

Quienes integran el gobierno son los ministros y los secretarios de Estado. Estos últimos se encuentran a cargo de lo que se considera servicios menores.

Tanto el primer ministro como los miembros que integran el gobierno tienen acceso a las dos cámaras pero no pueden desempeñar un cargo parlamentario.

El parlamento Francés se conforma por la Asamblea Nacional y el Senado, la primera de ellas opera como cámara baja y el segundo como cámara alta, actualmente la asamblea nacional está formada por 577 diputados elegidos por sufragio universal y directo, en circunscripciones uninominales mediante el sistema mayoritario a una o dos vueltas²³¹.

²³¹ SENADO FRANCÉS, *Sitio oficial del Senado Francés*, www.senat.fr//Ing/es/index.html, consultado el 19 de marzo de 2017.

El Parlamento Francés tiene como característica por la preponderancia de la Asamblea Nacional frente al Senado, dada en que la misma le corresponde otorgar confianza al primer ministro para el inicio de sus funciones gubernamentales, así como para censurar y *derribar al Gobierno*.

Sin embargo el parlamento se encuentra limitado en el dominio de la ley en las materias que están debidamente delimitadas por la Constitución, en la autonomía organizativa, dado en que su reglamento debe ser revisado por el consejo constitucional y la propia iniciativa legislativa se encuentra supeditada a la agenda parlamentaria y al orden del día que apruebe el gobierno.

Desde 1981, la nota especial al respecto es que se produce lo que se ha denominado la era de la cohabitación o de la alternancia en la cual el presidente tiene que convivir con un primer ministro del partido opositor y a veces sin contar con la mayoría legislativa.

Como nota especial es de señalarse que desde la fecha indicada se han producido cinco alternancias en menos de diez años: en 1981 victoria completa de la derecha; en 1986 victoria parcial únicamente legislativa de la derecha; en 1988 victoria de la izquierda; en 1993 victoria parcial y solamente legislativa de la derecha; y, 1997 victoria parcial de la izquierda.

La estructura gubernamental se sustenta en el sistema de partidos y en el régimen electoral. Dicho sistema descansa *ballottage* parlamentario y *ballottage* presidencial. El *ballottage* presidencial consiste en el sistema de doble vuelta: en una primera vuelta los candidatos deben obtener más del 50% de los votos para ganar; en caso contrario se abre una segunda vuelta en la cual solo participan los dos candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos²³².

Contrario a la tradición que divide el ejercicio estatal en tres poderes, la Constitución francesa no se refiere a las cuestiones judiciales como poder, sino que se refiere a

²³² DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA, *Doble vuelta (Ballotage)*, [http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Doble_vuelta_\(Ballotage\)](http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Doble_vuelta_(Ballotage)), consultado el 19 de marzo de 2017.

ella con el nombre de autoridad judicial cuya independencia se garantiza y se pone bajo la dirección el Consejo Superior de la Magistratura.

Se encuentra compuesto por nueve miembros designados por el presidente, entre magistrados de carrera, dos de su exclusiva elección y el resto entre los magistrados propuestos por la mesa del Tribunal de Casación y la Asamblea del Consejo de Estado.

De conformidad con el artículo 65 de la Constitución Francesa la competencia que le otorga para: hacer las designaciones de los magistrados del tribunal de casación y del presidente del Tribunal de Apelaciones; emitir preceptivamente informe sobre las designaciones del ministro de justicia respecto de los magistrados; es consultado por el presidente de la república en el ejercicio del derecho de gracia; y, se constituye en consejo de disciplina de la magistratura.

En realidad se trata de un órgano de administración de la función judicial.

El Consejo Constitucional se compone por los expresidentes de la república francesa y nueve miembros designados tres por el presidente de la república, tres por la asamblea nacional y tres por el senado.

Los miembros integrantes tienen una duración de nueve años y la renovación se efectúa por tercios cada tres años, solo en cuanto a las designaciones, en ellos no intervienen los ex presidentes de la república.

El consejo constitucional cuenta con las atribuciones siguientes:

1.- El control previo y obligatorio de la constitucionalidad de las leyes orgánicas, reglamentos de las asambleas y de los tratados internacionales. Con carácter facultativo y por vías de recurso entienda de leyes ordinarias, en cuyo supuesto están legitimados para interponerlo el presidente, el primer ministro, lo presidentes de cada una de las cámaras y 60 diputados o senadores respectivamente.

2.- En relación con el jefe del Estado entienda los por menores de su elección, tales como la elaboración de la candidaturas, regularidad del escrutinio y proclamación de los resultados de la elección presidencial.

Respecto del ejercicio de su mandato interviene el consejo en caso de vacatio de la presidencia, así como en los casos de inhabilitación del presidente de la república.

3.- En materia de referéndum interviene vigilando la organización y desarrollo del proceso proclamación de resultados y los posibles recursos que puedan producirse.

4.- En circunstancias excepcionales ser consultado por el presidente de la republica antes de acudir a la puesta en vigor del artículo 16 así como de todas las medidas necesarias al amparo de tal situación.

5.- Por ultimo tiene competencia en el contencioso- electoral parlamentario y local. La singularidad que reviste el consejo constitucional es que más bien parece un órgano político o una tercera cámara del parlamento, pero en la medida en que sus resoluciones tienen carácter vinculante para todos los poderes públicos y sientan jurisprudencia se equipara a un órgano judicial.

3.3 Análisis conceptual de los organismos públicos descentralizados y sus relaciones laborales en México y en Francia

La Ley de Chapelier, fue una ley francesa aprobada el 14 de junio de 1791, esto es a los inicios de la revolución francesa. Fue escrita por Rene Guy Le Chapelier, prohibiendo los sindicatos y las manifestaciones de los trabajadores alegando la defensa de la “libre empresa”. Esta solo reconoce al individuo y a la empresa. En las grandes ciudades las huelgas iban aumentando con el día a día comenzando a afectar de manera grave a París. Esta ley provocó demasiada furia, entonces se comienza a exigir el fin de la asamblea nacional y la deposición del rey que decían que permitía todo. El problema estaba en la intensa agitación obrera en París, trabada a través de las masacres y fusilamientos el 17 de julio en el campo de muerte. Así la ley fue derogada el 25 de mayo de 1864 por la Ley Ollivier que abolía el delito de la asociación, los derechos del hombre y el ciudadano. El movimiento revolucionario francés, de índole política y social culmino con el derrumbe de la monarquía francesa propagando cambios hacia todo el continente europeo y dando paso a la era contemporánea. El monarca francés se limitó a exigir ganancias económicas sin precisar ningún cambio en la Constitución. Hubo una maniobra

estratégica para disolver la asamblea: ésta consistía en citar a París y Versalles con tropas del monarca. Así la respuesta del pueblo culminó el 14 de julio con la toma de la Bastilla (prisión estatal). Se constituyó un municipio revolucionario y una guardia nacional, encabezada por La Fayette adoptando la bandera tricolor lo que obligó al rey a retirar sus tropas de las ciudades citadas con lo que comienza la emigración política de los déspotas. Las acciones del monarca provocaron el descontento del pueblo y a consecuencia comenzó una ola de delincuencia como eran los asaltos o incendiar los castillos feudales. Solo así la asamblea nacional otorga el voto aprobatorio para la "declaración de los derechos del hombre y el ciudadano" el 26 de agosto de 1789 que consta de un preámbulo y 17 artículos.

3.4. Diferencias o similitudes de la prestación de los servicios personales subordinados en los organismos públicos descentralizados entre México y Francia

El Derecho Laboral responde a una necesidad social. Ayuda a promover el acceso al empleo, a contribuir y apoyar el desarrollo económico y a proteger los empleados.

Es un derecho en movimiento, que cambia constantemente como la sociedad. Por lo que se debe adaptar a los cambios que haya en las condiciones de trabajo y las de la economía.

Actualmente, en Francia, el proyecto de reforma del Código de Trabajo (*Code du Travail*) es sujeto a muchas protestas y manifestaciones. Estas manifestaciones reflejan el eterno conflicto entre empleadores y empleados, los cuales tienen diferentes intereses y cuyas reformas legislativas llegan a favorecer a uno u otro, pero rara vez a ambos. Por lo que en este artículo se explicarán algunos de los posibles cambios al Código en caso de que la reforma sea aceptada.

Francia y México cuentan con un Derecho Laboral codificado con similitudes, pero también diferencias. En México, la legislación laboral se rige principalmente por la Ley Federal del Trabajo.²³³ En Francia, la prestación de un servicio personal

²³³ Ley Federal del Trabajo.

subordinado se rige principalmente por el Código del Trabajo Francés (*Code du Travail*)²³⁴.

3.4.1 Las jornadas de trabajo

En México, el tiempo de trabajo diario es de 8 horas al día para el trabajo durante el día (entre las 6:00 y las 20:00 horas), 7 horas diarias para trabajo nocturno (entre las 20:00 y las 6:00 horas) y de 7 horas y media al día para la jornada laboral mixta (horarios entre la jornada diurna y nocturna)²³⁵. En Francia, el tiempo de trabajo diario es de 10 horas al día para el trabajo durante el día y 8 horas al día para el trabajo nocturno (entre las 9 p.m. y las 6 a.m.)²³⁶. La reforma de la legislación laboral francesa amplía la jornada para trabajo nocturno a las 7:00 a.m. en lugar de a las 6:00 a.m.

3.4.2 El horario de trabajo semanal

En Francia las horas a trabajar por semana establecidas en la ley son 35 horas semanales.²³⁷ Sin embargo, es posible trabajar hasta 44 horas por semana durante un período de 12 semanas o 48 horas en condiciones específicas²³⁸. En México, las horas máximas a trabajar por semana son para el trabajo durante el día (jornada diurna), 42 horas semanales para trabajo nocturno (jornada nocturna) y 45 horas semanales en caso de las jornadas mixtas, considerando que una semana laboral es de 6 días laborales y un día descanso. La reforma al Código del Trabajo Francés (*Code du Travail*) tiene previsto amplificar las excepciones existentes a las 35 horas semanales. Por lo que será posible trabajar hasta 46 horas en lugar de 44 horas durante un período de 16 semanas en lugar de un periodo de 12 semanas.

²³⁴ TMC Strategic Busines Advisors, *Estudio Comparativo entre el Derecho Laboral Francés y Mexicano*, <http://tmclegal.com/estudio-comparativo-entre-el-derecho-laboral-frances-y-mexicano/>, consultado el 21 de marzo de 2017.

²³⁵ Artículo 123 apartado A fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo.

²³⁶ TMC Strategic Busines Advisors, *op. cit.*

²³⁷ *Code du Travail* – Código de Trabajo Francés.

²³⁸ TMC Strategic Busines Advisors, *op. cit.*

3.4.3 El tiempo extraordinario de la jornada de trabajo

En México, las horas extraordinarias a la jornada de trabajo, no podrán exceder de tres horas por día ni de 3 veces a la semana, lo que contempla un máximo de 9 horas a la semana²³⁹. En Francia, en principio, las horas extraordinarias no deben exceder una cuota anual de 220 horas al año²⁴⁰. La reforma al Código del Trabajo Francés (*Code du Travail*) podría contemplar la posibilidad de un sistema de pagos diferido por las horas extraordinarias trabajadas el cual sería diferido en los 3 años próximos si se estipula en un contrato colectivo de trabajo.

3.4.4 Los días de vacaciones

En Francia, los empleados tienen derecho a 2.5 días de vacaciones por cada mes trabajado en la misma empresa.²⁴¹ En México, los empleados tienen derecho a 6 días de vacaciones el primer año, lo que aumentará 2 días por cada año durante los primeros 5 años de antigüedad del empleado. A partir del quinto año, los días de vacaciones se incrementarán 2 días por cada periodo de 5 años. Por lo que, un empleado mexicano tendrá derecho a 20 días de vacaciones después de 20 años de servicio²⁴². Ambas leyes establecen que los días de vacaciones no se pueden tomar previos al año de antigüedad.

La reforma del Código del Trabajo Francés (*Code du Travail*) no considera cambiar la cantidad de días de vacaciones, pero planea cambiar los días de ausencia que deberían ser pagados por faltas justificadas (licencia por enfermedad, paternidad, maternidad, muerte de un pariente cercano, etc...). Esta reforma considera posible permitir que el empleado podrá tomar sus días de descanso antes de cumplir su primer año de antigüedad.

3.4.5 El salario mínimo

Los dos países han establecido un salario mínimo para los empleados. En Francia, el salario mínimo (*Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance, SMIC*) se

²³⁹ Artículo 66 de la Ley Federal del Trabajo.

²⁴⁰ TMC Strategic Business Advisors, *op. cit.*

²⁴¹ *Idem.*

²⁴² Artículo 76 de la LFT.

establece en 1,466.62 euros mensuales o 9,62 euros brutos por hora²⁴³. En México, el salario mínimo se fija en 88.36 pesos mexicanos diarios (menos de 4 euros)²⁴⁴.

3.4.6 Período a prueba

Ambas leyes establecen la posibilidad de que el empleador fije un período de prueba al trabajador al inicio del contrato de trabajo.

En México, en un Contrato Individual de Trabajo por Tiempo Indeterminado, el período de prueba tendrá una duración de 30 días que podrá extenderse hasta 180 días según los términos del puesto de trabajo (funciones de gestión, la gestión, administración)²⁴⁵.

En Francia, en un Contrato Individual de Trabajo por Tiempo Indeterminado (*Contrat de Travail à Durée Indéterminée*), el período de prueba puede ser hasta dos meses para los trabajadores y empleados, tres meses para el personal de supervisión y técnicos y cuatro meses para los ejecutivos. Se podrá renovar una vez si el contrato colectivo de trabajo lo permite²⁴⁶.

3.4.7 La negociación colectiva

Ambas leyes dan un importante lugar a la negociación colectiva, es decir, las negociaciones entre los empleadores y los empleados (por lo general a través de los sindicatos).

En México, se habla de *contrato colectivo de trabajo*, los cual son regulados en los artículos 386 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo. En Francia, se habla de convenciones o acuerdos colectivos de trabajo *conventions ou accords collectifs de travail*, que se rigen por la Parte II del Código de Trabajo “*Relaciones colectivas de trabajo*”.²⁴⁷

El objetivo de los mismos, es regular las condiciones de trabajo para otorgar, en general, condiciones más favorables para los empleados que las disposiciones

²⁴³ TMC Strategic Busines Advisors, *op. cit.*.

²⁴⁴ Artículos 90–97 de la LFT.

²⁴⁵ Artículo 39–A de la LFT.

²⁴⁶ TMC Strategic Busines Advisors, *op. cit.*

²⁴⁷ *Ídem.*

establecidas por la legislación laboral o más acorde con el desempeño de sus funciones. La negociación colectiva cubrirá todos los aspectos de la relación laboral (tiempo de apagado, salarios, horas extras, días de vacaciones, bonos...).

3.4.8 Comité de Empresa

El Comité de Empresa es un cuerpo formado por representantes de los trabajadores y presidido por el empleador, con un presupuesto y que se encargan de misiones económicas, sociales y culturales (condiciones de trabajo, la formación profesional, recreación, deportes, vacaciones...).

En Francia, la creación de un comité de empresa es obligatorio, en caso de que empresa cuente con más de 50 empleados²⁴⁸.

En México, la LFT no menciona los comités de empresa. Estas funciones se pueden realizar, de hecho, por el área de recursos humanos.

Sin embargo, a partir de la reforma a la LFT de 30 de noviembre de 2012, en algunos artículos de dicho cuerpo normativo –en específico los artículos 39–A y 39–B– se establecen las Comisiones Mixtas de Productividad, Capacitación y Adiestramiento, que podrían asemejarse a los referidos comités de empresa.

3.4.9 Tipos de contratos de trabajo

Las leyes de los dos países prevén diversas formas de contratos de trabajo. En común en la legislación de ambos países, se encuentran los siguientes:

- Contrato individual de trabajo por tiempo indeterminado (*Contrat de Travail à Durée Indéterminée*);
- Contrato individual de trabajo por tiempo determinado (*Contrat de Travail à Durée Déterminée*);
- Contrato de individual de trabajo por obra determinada (*Contrat de Travail à Objet Défini*); y

²⁴⁸ *Ídem*.

- Contrato individual de trabajo por temporada (*Contrat de Travail à Temps Partiel*)²⁴⁹.

3.4.10 Terminación del Contrato de Trabajo

Ambas leyes prevén el fin del contrato de trabajo en caso de mutuo acuerdo entre el empleador y el empleado.

También será posible terminar el contrato de trabajo sin responsabilidad para el empleado o el empleador en diferentes situaciones (despido justificado, motivo económico, dimisión, jubilación...).

Ambas legislaciones prevén una indemnización en caso de despido injustificado del empleado.

En México, la indemnización tiene un tope de 3 meses de salario. En Francia, el importe de la indemnización variará dependiendo de la razón por la que se despidió y por la antigüedad del empleado. En general, la indemnización será mayor en caso de despido injustificado. La cantidad de la indemnización por despido del empleado no tiene un tope, que dependerá de la decisión del *Tribunal de Prud'Hommes*.

Por lo tanto, es de concluirse que las leyes de ambos países encargadas de regir las relaciones laborales, resultan semejantes, obviamente con sus características especiales.

²⁴⁹ *Ídem*.

CAPÍTULO IV

PROBLEMÁTICA EN LAS RELACIONES DE TRABAJO DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS

4.1. Análisis de la problemática

La reforma a nuestra CPEUM, publicada en el DOF el 11 de junio de 2011, ha originado entre los estudiosos del derecho una fuerte corriente que busca generar un nuevo modelo, dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, de interpretación de las normas de los derechos humanos, en contra de la oposición de una corriente contraria que se niega o que desconoce su aplicación y que se aferra al sistema que podemos considerar como tradicional –desde 1917–. Debemos considerar que la reforma ha traído a nuestro país, una nueva visión en la concepción y aplicación de las normas basada en los derechos humanos, esto es, nuestro sistema jurídico – laboral no es ni puede ser el mismo.

Los derechos humanos, son entendidos como el *“conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”*²⁵⁰.

Aun cuando en nuestro país son reconocidos como tales a partir de la reforma señalada, consideramos que los mismos siempre han estado presentes, de una u otra forma, ya sea como derechos fundamentales o como garantías individuales y sociales.

El trabajo no es la excepción, pues como actividad resulta ser propia del hombre, del individuo, del ser humano, de la persona, en el concepto que pretendamos ubicarla, pues consideramos que la misma le resulta intrínseca, pues no puede concebirse al hombre o a la mujer sin trabajar, como no podría concebirse a la especie humana sin respirar, sin comer, sin salud, etcétera.

Se le ha visto y analizado desde los más diversos aspectos, ya sean sociales, demográficos, ideológicos, filosóficos que han sido desarrollados de las formas más

²⁵⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *op. cit.*, p. 1493.

variadas, como ya lo hemos señalado. En tal concepto no escapa a la estructura de cualquier Estado, y nuestro país, como también ya se indicó, no ha sido la excepción.

Sin embargo resulta de importancia el destacar las diferencias entre derecho al trabajo y derecho del trabajo. Como lo indicamos en el capítulo II, la naturaleza del derecho al trabajo atiende a la misma naturaleza de los derechos humanos, no se pretende con tal señalamiento más que el medianamente entender la nueva vertiente en nuestro sistema jurídico. Pues el derecho al trabajo o mejor dicho la naturaleza social del derecho al trabajo no está en contradicción con la naturaleza que priva en los derechos humanos –entendida en su acepción más amplia–, por el contrario, consideramos la existencia armónica entre ambos.

Si bien es cierto en el capítulo II al hablar del trabajo, señalamos claramente las versiones que se fincan en la lucha de clases, así como la gran dificultad de definir al trabajo como actividad humana. Sin embargo, resulta válido considerar que el trabajo –como lo indicamos líneas arriba–, es inherente a la persona humana, y ello indiscutiblemente de ninguna manera puede ubicarse en la perspectiva de la lucha social de clases.

No podemos soslayar la trillada historia que nos habla de los diversos movimientos obreros, de la lucha constante de los trabajadores frente a los patrones, y que en la actualidad sigue escribiéndose, pero ello solo se ha visto plasmado en la legislación –tanto nacional como internacional–, que ha regulado y regula actualmente las relaciones entre trabajadores y patronos. Esas luchas siempre se han traducido en la institucionalización de sistemas ¿que protegen? a la clase obrera, baste como ejemplo y orgullo nuestra propia Constitución de 1917.

Tampoco podemos olvidar, que la inclusión de los derechos humanos en nuestra CPEUM, obliga además de protegerlos a promoverlos, respetarlos y garantizarlos, características éstas últimas que no eran consideradas en la estructura de nuestro sistema jurídico. Actualmente no podemos dejar de observar que existe una grave confusión entre lo señalado –el derecho al trabajo y el derecho del trabajo–, y el definirlo no es tarea fácil, solo podríamos señalar que el primero de ellos se

encuentra en los terrenos de los derechos humanos y ¿el segundo?, según la perspectiva que pudiera tener un hondo sentido filosófico, pues podría considerarse como aquello que tiende a garantizar el primero –según lo previene Luigi Ferrajoli, o bien, también podría considerarse como el derecho humano de acceso a la justicia.

No podemos apartarnos de una definición de derechos sociales, y a la que podríamos considerar como: *“Las prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidas al ser humano, individual y colectivamente considerado”*²⁵¹.

Tanto la definición de derechos humanos, como la correspondiente a los derechos sociales, resultan por demás interesantes, pues ambas concepciones atienden, como siempre a un origen social, pues por un lado, al referirnos a los derechos humanos como un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones que se reconocen al individuo en lo personal y en lo colectivo, por otro al referirnos a los derechos sociales, como prerrogativas y pretensiones del ser humano en lo individual y en lo colectivo.

Ello en principio implica que ambos atienden a los aspectos individuales y colectivos. Y que por colectividad debe de entenderse: *“Al conjunto de personas unidas para un fin o con relaciones recíprocas, con conciencia más o menos clara de que integran un todo, de homogeneidad mayor o menor, con intereses comunes y conveniencia de acción coherente, por el número que comprende desde la pareja hasta la humanidad con todos los vivientes en un momento dado”*²⁵², lo que claramente los enviste de la característica de social.

Sin embargo, si bien es cierto que la colectividad se encuentra relacionada con un grupo de personas, esa definición desde el punto de vista de los derechos humanos resultan equiparables tanto a empleadores como a trabajadores, pues a los mismos le asisten los mismos derechos, pues como lo dijera el Doctor Néstor de Buen

²⁵¹ *Ídem.*

²⁵² DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO QUILLET, Buenos Aires, Editorial Argentina Aristides Quillet, S.A., 1968, T. II, p. 592.

Lozano: “No sería concebible como norma jurídica, aquella que concediera a una sola parte y obligara sólo a la otra. El derecho del trabajo no puede ser una excepción. Aun dentro de un sistema socialista, las normas reguladoras del trabajo imponen a los trabajadores obligaciones correlativas de derechos del Estado o de los sindicatos, cuya violación podrá implicar graves sanciones. El derecho no puede ser norma sólo en favor de una de las partes”²⁵³. Posición que claramente es de ubicarse en un sistema de Derechos Humanos. Y que tratándose de los derechos adjetivos o garantistas que consagra el artículo 123 de la CPEUM, y regulados por la LFT, consideramos, como lo señalamos, se encuentra en total armonía con el derecho humano de acceso a la justicia.

Pues, como es sabido, los principios rectores de los derechos humanos son: “Universales, interdependientes, indivisibles y progresivos”,²⁵⁴ aplicables a todo individuo por igual, lo que aparentemente resulta incompatible con el ejercicio adjetivo de los derechos sociales que regula el procedimiento laboral.

Contrario a ello, no puede tener aplicación en relación a una definición de clase social, pues dicho concepto como lo han explicado diversos tratadistas deviene de la confrontación histórica de los propietarios de los medios de producción y de los propietarios únicamente de su fuerza de trabajo, ello claro está, entendido desde la perspectiva del modo de producción, y en consecuencia de considerar al trabajo como un derecho y un deber sociales, resulta de un análisis dialéctico.

4.2 Investigación

Todo lo anterior solo podría considerarse una opinión, que si bien se encuentra basada en estudios bibliográficos, pero que aplicación tendría en la cotidianidad de nuestro actual,

4.2.1 Investigación de campo – entrevistas

Por ello, es que buscando dicha aplicación, nos permitimos llevar una investigación de campo, aplicando estándares para la elaboración del reporte de investigación

²⁵³ DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Editorial Porrúa, 2013, T. I, p. 57.

²⁵⁴ Artículo 1o. de la CPEUM.

que aquí nos ocupa, y que se derivan de los contenidos en Metodología de la Investigación, de Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio²⁵⁵.

En consecuencia el tipo de reporte corresponde a un Informe de investigación. En resumen el presente reporte contiene las entrevistas realizadas a los informantes clave, considerando como tales a los Presidentes de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de Mexicali, Tijuana y Ensenada, todos ellos del estado de Baja California, competentes para conocer de los conflictos individuales y colectivos presentados en contra de organismos públicos descentralizados del estado de Baja California. Igualmente al Presidente de la Junta Especial número 59 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en la ciudad de Tijuana, Baja California, a fin de determinar el contexto jurídico y programático de los organismos públicos descentralizados de los tres niveles de gobierno dentro de la administración pública –en específico al Poder Ejecutivo–. Y por otro lado bibliográfico.

Tuvo como finalidad el identificar en base a la experiencia y conocimiento de los entrevistados el tratamiento que se les da a los conflictos presentados en contra de los organismos públicos descentralizados.

En los tribunales del trabajo –entiéndase exclusivamente Juntas de Conciliación y Arbitraje– la atención o trámite de los conflictos individuales planteados en contra de los organismos públicos descentralizados representa el 25% del total de los conflictos que atienden.

La aplicación de la LFT en los conflictos individuales y colectivos planteados en contra de los organismos públicos descentralizados, por disposición expresa de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, titulada ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL²⁵⁶, tratándose de los OD de carácter

²⁵⁵ HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, et. al., *Metodología de la Investigación*, México, Editorial McGraw Hill, 2010, T. I y II, pp. 361–542.

²⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Febrero de 1996, Novena Época, Registro: 200199, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia(s): Laboral, Constitucional, Tesis: P./J. 1/96, pág. 52.

federal, así como la jurisprudencia de los tribunales colegiados del decimoquinto circuito –correspondientes al Estado de Baja California–, titulada ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LAS CONTROVERSIAS LABORALES ENTRE ÉSTOS Y SUS TRABAJADORES SON COMPETENCIA DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO²⁵⁷, tratándose de los OD de carácter local –correspondientes al estado de Baja California–.

Consideramos de la lectura de las ejecutorias al respecto, existe un grave error de interpretación, por lo que se estima que no es la Ley Federal del Trabajo la que debe de regular dichos conflictos. Sin embargo, es de reconocerse que a partir del año de 1996, con motivo de la tesis jurisprudencial señalada en primer término, se puso orden al trámite de los conflictos suscitados entre los OD y sus trabajadores –tanto en el ámbito individual como en el colectivo–.

En ese contexto, en primer término ubicamos a los OD que corresponden a la administración pública federal, respecto de los órganos centrales, resultando que del total de las entidades paraestatales, corresponde solo a los OD, representar el 85.35% en relación a los órganos centralizados, los cuales solo representan el 14.65% como se advierte de la ilustración siguiente:

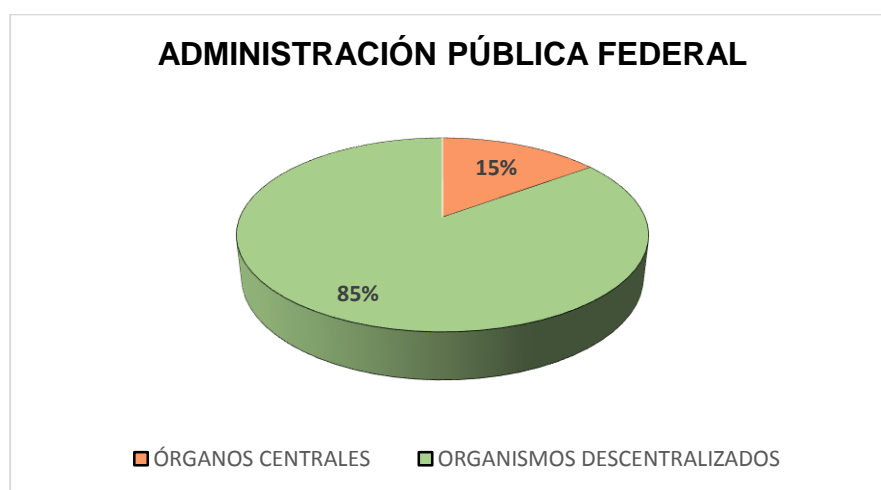


Ilustración 1 - ubicación de los OD en la Administración Pública Federal

²⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Diciembre de 2000, Novena Época, Registro: 190703, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Materia: Laboral, Tesis: XV.2o. J/10, pág. 1269.

En cuanto a los OD del orden local, no resulta distinto, aunque no en la misma proporción, pues ellos representan el 62.8% en relación a los órganos centralizados, los cuales solo representan el 37.2% como se advierte de la ilustración siguiente:



Ilustración 2 - ubicación de los OD en la Administración Local

No fue posible obtener datos más o menos precisos del número de trabajadores que laboran tanto en los OD del orden federal, como en los OD del orden local, lo cual resultaría un dato interesante.

El presupuesto asignado a los OD para el año de 2016, es 62.14% inferior que el asignado a la administración centralizada (Poder Ejecutivo), esto es para el año señalado a la administración pública centralizada (Poder Ejecutivo) se le asignó un presupuesto de \$41,373,963,013.53 M.N. y para los organismos descentralizados el presupuesto es de \$15,664,245,884.24 M.N.

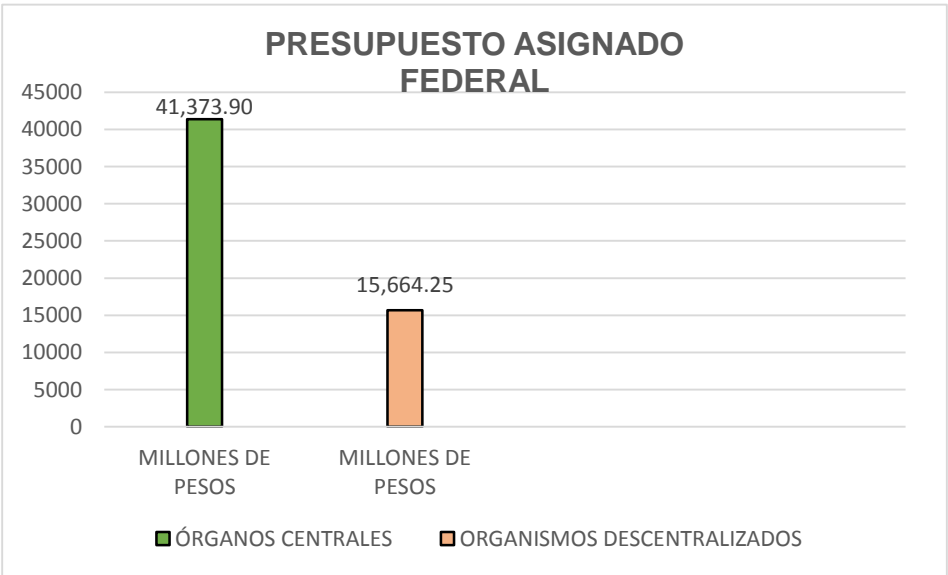


Ilustración 3 – Presupuestos asignados a los OC y a los OD en la Administración Pública Federal

Igualmente es de precisarse que en cuanto al Estado de Baja California, el presupuesto asignado a los OD para el año de 2016, es 62.14% inferior que el asignado a la administración centralizada (Poder Ejecutivo), esto es para el año señalado a la administración pública centralizada (Poder Ejecutivo) se le asignó un presupuesto de \$41,373,963,013.53 M.N. y para los organismos descentralizados el presupuesto es de \$15,664,245,884.24 M.N.

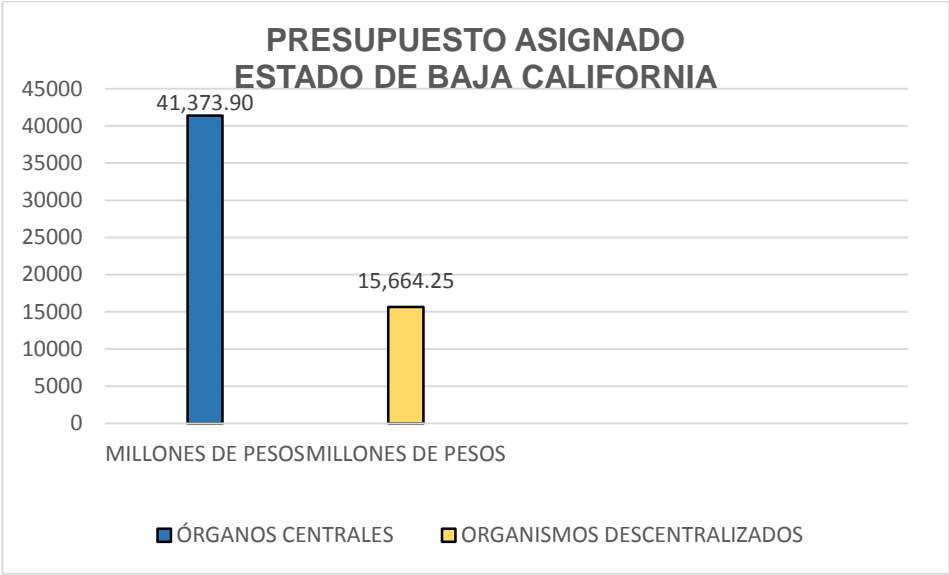


Ilustración 4 – Presupuestos asignados a los OC y a los OD en la Administración Pública del Estado de Baja California

Por otro lado, de conformidad con la información proporcionada, existían 2,608 demandas presentadas ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Baja California –Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada–²⁵⁸. De ellos en 547 casos la acción se funda en la existencia de un despido injustificado, lo que representa el 20.97% del total; en 1,103 casos la acción se funda en el reclamo del pago de prestaciones derivadas de la relación de trabajo, lo que representa el 452.31%; en 905 casos la acción se funda en el reclamo de prestaciones derivadas de la seguridad social –reconocimiento de antigüedad y pago de cuotas y aportaciones–, lo que representa el 34.72%; y, en 53 casos, la acción se funda en

²⁵⁸ Encuestas levantadas en el período comprendido del 1 al 30 de noviembre de 2016, conforme a formato que se adjunta al presente documento como anexo.

el cambio en condiciones de trabajo, realizada de manera unilateral por la patronal, lo que representa el 2.00%, como lo veos representado en la gráfica siguiente:

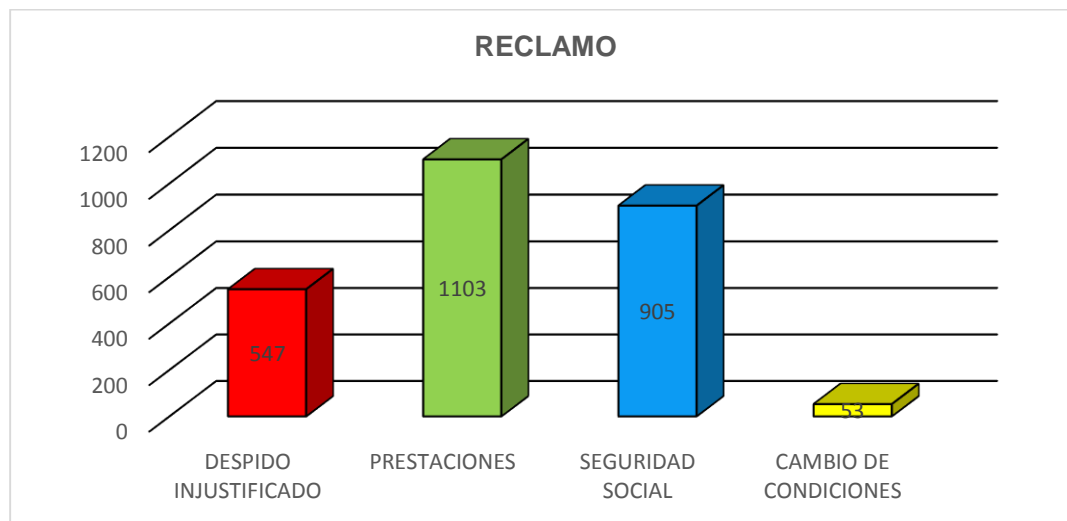


Ilustración 5 – Juicios en trámite ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje

4.2.2 Investigación documental

Por otro lado, resulta de importancia el precisar que acciones se contienen en los instrumentos políticos a que sujeta el Estado su actuar, en primer lugar son de señalarse los Planes o Programas de Desarrollo, tato de la administración Pública Federal, como el correspondiente a la administración pública estatal, y en ellos tenemos que:

4.2.2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), según se ha dispuesto, es un documento de trabajo para el Ejecutivo, que deberá de regir la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal²⁵⁹. Entre sus objetivos se encuentra la de democratizar la Productividad lo que significa, en resumen, según dicho documento, que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población, refiriéndose a una descentralización

²⁵⁹ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal 2013 – 2018*, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465, consultado el día 24 de junio de 2017.

por región. Por lo que, uno de los principios que debe seguir es el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, deberá ser su capacidad para ampliar la productividad de la economía. Cada programa de gobierno deberá diseñarse en atención a responder cómo se puede elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población.

En cuanto a la descentralización –sin precisar a qué descentralización se refiere–, el PND previene que el gobierno cercano y moderno, que propone, se fundamente en políticas y acciones gubernamentales que incidan directamente en la calidad de vida de las personas, para ello es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Así es como las políticas y los programas deben estar orientados a resultados, que optimicen el uso de los recursos públicos, utilicen las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución: *"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"*.

También el PND, previene un apartado de rendición de cuentas y de combate a la corrupción, señalando que en la administración pública del país existen diversos factores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Lo que incluye deficiencias en materia de documentación y archivos, así como problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, ni en el control eficaz de las políticas públicas.

La transparencia y el acceso a la información deben constituirse como herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes.

Así, la corrupción no es un fenómeno aislado sino la consecuencia de distintas formas de transgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo garantías y creando políticas integrales que permitan disminuir esas conductas.

En cuanto a la política estatal en derechos humanos, establece como líneas de acción el establecimiento de programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales; la promoción en la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de derechos humanos; la promoción de mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, para lograr mayor incidencia en las políticas públicas de derechos humanos; el establecimiento de mecanismos de colaboración para promover políticas públicas de derechos humanos con todas las autoridades del país; la promoción de adecuaciones al ordenamiento jurídico nacional, para fortalecer el marco de protección y defensa de los derechos humanos; la generación de información que favorezca la localización de personas desaparecidas; la actualización, sensibilización y estandarización de los niveles de conocimiento y práctica de los servidores públicos federales en materia de derechos humanos; la promoción de acciones para la difusión del conocimiento y práctica de los derechos humanos; la promoción de los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país; el cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos; la promoción de una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos; el impulso de la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos a nivel nacional; y, por último el

fortalecimiento de los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas.

Especial atención se merece el capítulo relativo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual señala que sirve para guiar las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y coordinar sus esfuerzos para lograr la consecución de las metas nacionales establecidas en el PND, desde una perspectiva nacional, regional y de cooperación interinstitucional. Por ese motivo y en cumplimiento de lo señalado en el artículo 22 de la Ley de Planeación, se elaborarán entre otros el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, que al igual que los otros que señala, deberán ser sujetos de medición y seguimiento.

Otro aspecto no menos importante en el PND, lo es la promoción del empleo de calidad, para ello establece como estrategias y líneas de acción para cada una de ellas las siguientes:

La procuración del equilibrio entre los factores de la producción para preservar la paz laboral, mediante las líneas de acción siguientes: Privilegiar la conciliación para evitar conflictos laborales; mejorar la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral; y, garantizar certeza jurídica para todas las partes en las resoluciones laborales.

La promoción del trabajo digno o decente, mediante las líneas de acción siguientes:

El impulso de acciones para la adopción de una cultura de trabajo digno o decente; la promoción del respeto de los derechos humanos, laborales y de seguridad social; el fomento en la recuperación del poder adquisitivo del salario vinculado al aumento de la productividad; y, la contribución en la erradicación del trabajo infantil.

La promoción del incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo, mediante las líneas de acción siguientes: fortalecer los mecanismos de consejería, vinculación y colocación laboral; consolidar las políticas activas de capacitación para el trabajo y en el trabajo; impulsar, de manera focalizada, el autoempleo en la formalidad; fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre

empleadores y empleados; y, promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.

El perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador, mediante las líneas de acción siguientes: Tutelar los derechos laborales individuales y colectivos, así como promover las negociaciones contractuales entre los factores de la producción; otorgar créditos accesibles y sostenibles a los trabajadores formales; diseñar el proyecto del Seguro de Desempleo y coordinar su implementación; fortalecer y ampliar la cobertura inspectiva en materia laboral; promover la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores para mejorar las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo, y, promover la protección de los derechos de los trabajadores mexicanos en el extranjero.

4.2.2.2 Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013 – 2018

Derivado del PND 2013 – 2018, se derivó el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013 – 2018 (en los subsecuente PSTYPS), para ello el diagnóstico realizado se dividió en cuatro ejes de la política laboral dictada por el titular del Ejecutivo, a saber las siguientes:

Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva;

Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores;

Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral; y,

Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.

Dicho Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, precisa en cuanto a procuración e impartición de justicia laboral, precisa que se ha limitado la capacidad operativa de las áreas sustantivas –como lo son la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje–, al no incrementarse de

manera proporcional la plantilla de personal en relación a las cargas de trabajo. Pues señala que en el año de 2006 se tenía una plantilla de 1,832 servidores públicos los cuales atendían un total de 211,528 juicios, mientras que al cierre de 2013, se contaba con una plantilla de 2,399 elementos en activo, quienes atendían un total de 388,230 juicios más los que se siguieran acumulando, lo que en su momento representó, un incremento del 40% de la carga de trabajo, contra un incremento del 32.4% en relación al personal, lo que significa que para esa fecha a cada servidor público le correspondía atender aproximadamente 162 expedientes más los que se siguieran acumulando, lo que representa un incremento igual –40%– en el trabajo y atención de los asuntos de cada servidor. Ante esta situación, la estructura organizacional de la JFCA no se ha fortalecido, como se observa de la gráfica contenida en el referido programa y que a continuación reproducimos:



Ilustración 6 – Carga de Trabajo del personal de la JFCA y del TFCA²⁶⁰

Ante tal escenario, en dicho programa se previó llevar a cabo acciones para dar atención y conclusión a 383,005 expedientes en trámite al 30 de noviembre de 2012, los cuales se rigen bajo los lineamientos de la LFT sin las reformas vigentes a partir del 1° de diciembre del 2012.

²⁶⁰ JFCA, obtenida a través del Informe mensual de Labores que rinden las Juntas Especiales, contenida en el PSTYPS 2013 – 2018.

Por lo que deben atenderse en primer término, las actuales disposiciones de la LFT que establecen nuevas obligaciones para la JFCA, siendo las más relevantes:

Implementar el Servicio Público de Conciliación; el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera; y, el cumplimiento del Principio de Celeridad Procesal.

Además se establecieron estrategias para hacer frente al impacto que las modificaciones a la Ley de Amparo en la impartición de justicia laboral han provocado, por ejemplo un incremento del 40.6% en la concesión de amparos directos y un crecimiento del 21.6% en los amparos indirectos en trámite por denegación de justicia, que implican distracción en la labor sustantiva de las autoridades. Siendo la conciliación uno de los pilares de la JFCA solamente cuenta en su plantilla con solo 12 funcionarios conciliadores, por lo que sólo el 22% de los asuntos individuales son resueltos por esa vía, como se advierte de la ilustración siguiente:

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (AGO)
Asuntos terminados	51,371	66,192	82,590	87,437	89,866	104,906	119,592	77,498
Número de conciliaciones	13,654	15,288	16,274	16,812	16,557	17,521	28,919	17,426
Índice de conciliación	26.6%	23.1%	19.7%	19.2%	18.4%	16.7%	24.2%	22.5 %

Ilustración 7 – Índice de conciliación de asuntos individuales²⁶¹

En relación al índice de estallamiento de huelgas, se ha mantenido por debajo del 1% lo que es una muestra de la responsabilidad y compromiso histórico de la JFCA y la STPS, para generar un clima de paz laboral (véase Tabla 3). La meta para esta

²⁶¹ Ídem.

administración como se establece en uno de los indicadores sectoriales, es mantener por debajo del .5% el índice de estallamiento de huelgas.

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (AGO)
Emplazamientos a huelga recibidos	7,390	9,045	10,814	13,207	12,682	10,950	9,877	4,941
Huelgas estalladas	55	28	21	19	11	13	19	14
Índice de estallamiento	0.74%	0.31%	0.19%	0.14%	0.09%	0.12%	0.19%	0.28%

Ilustración 8 – Índice de estallamiento de huelgas²⁶²

Señala el PSTYPS, que a partir del 1° de diciembre del 2012, la impartición de justicia laboral requiere para su fortalecimiento diversos apoyos, como los siguientes: Contar con una mayor fuerza de trabajo, a fin de abatir los rezagos y que privilegien la conciliación; adecuación de espacios físicos en las instalaciones del edificio sede y en las Juntas Especiales Foráneas, que sean propios para la conciliación; implementar el Servicio Profesional de Carrera bajo un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y competencias, que incluya un procedimiento eficaz de evaluación del desempeño; uso de herramientas tecnológicas en los juicios laborales para la modernización de la justicia laboral, propiciando una pronta impartición de justicia.

El PSTPS está integrado por cuatro objetivos que habrán de regir las políticas públicas del sector laboral, que son los siguientes:

Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva;

Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores;

²⁶² Ídem.

Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral; y,

Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.

4.2.2.3 Plan Estatal de Desarrollo 2014 – 2019 de Baja California

Para abordar los aspectos laborales, el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California (PEDBC)²⁶³, lo hace en términos del diagnóstico previamente elaborado, en él se precisa que en términos de la reforma laboral aprobada a finales de 2012, se hace necesario mejorar el desempeño del mercado laboral y brindar mayor certeza jurídica a los sectores productivos, a través de la impartición de justicia y la conciliación, pues ello contribuye a mantener la paz laboral y un adecuado equilibrio entre los factores de la producción. En este contexto, continúa indicando, la reforma laboral modificó las bases que rigen el procedimiento laboral siendo primordial modernizar y agilizar la impartición de justicia al fin de efficientizar los servicios y cumplir los plazos y términos en los juicios laborales para brindar justicia pronta y expedita.

Sin embargo, el incremento en las cargas de trabajo en el ámbito de la administración e impartición de justicia laboral, representan un importante obstáculo para que las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje del Estado cumplan con las obligaciones de Ley, aunado a los casos de amparos por dilación, ¿así es como se pretende que exista paz laboral y un adecuado equilibrio entre los factores de la producción? No obstante, de que se han realizado esfuerzos para reducir el volumen de los expedientes radicados en los tribunales laborales, existe aún rezago importante –no se señala a cuánto asciende dicho rezago–, que abatir de juicios en trámite. Para atender esta problemática se diseñó un programa para la puesta en marcha de juicios orales –¿qué de conformidad con las disposiciones legales la justicia laboral no es predominantemente oral?–, que

²⁶³ GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, *Plan Estatal de Desarrollo 2014 – 2019 de Baja California*, <http://www.copladebc.gob.mx/PED/documentos/Actualizacion2014-2019.pdf>, consultado el día 24 de junio de 2017.

permita el establecimiento de un nuevo esquema de justicia laboral que se caracterice por la oralidad en los actos de conciliación y juicio, la gratuidad, la mediación en donde las partes tendrán contacto directo con el presidente, los integrantes de la Junta y el demandado pueda responder oralmente a la demanda, en donde el pleno este obligado a emitir un fallo, teniendo siempre como premisa la abreviación de las actuaciones y plazos, siendo el caso de la Junta de Conciliación y Arbitraje de Ensenada, Baja California, que cuenta actualmente con una Sala con el nuevo Sistema de Juicios Orales y que además a la fecha ha dado por terminado el rezago existente, operando actualmente dentro de los términos legales establecidos en la Ley Federal del Trabajo y privilegiando la cultura de la conciliación. En este escenario, las Junta Locales y el Tribunal de Arbitraje requieren contar con capacidad de respuesta institucional. Con motivo de la reforma de 2012 en la que prevalece y se realiza la conciliación como función primordial en la Junta Local de Tijuana, se habilitó a un funcionario Conciliador de cada Junta Especial con el fin de darle celeridad al procedimiento y agilizar la impartición de justicia logrando de manera inmediata un equilibrio entre el sector obrero y patronal. Igualmente, para eficientizar los servicios que se brindan en el Tribunal de Arbitraje del Estado en Tijuana, se habilitó a un funcionario auxiliar para que apoyen en la dictaminación de proyectos, laudos, interlocutorias y con ello abonar al rezago que aún prevalece.

Para darle certeza jurídica a los justiciables y que estén al alcance de los procedimientos en que participan, se continua con el Boletín Laboral en donde diariamente se publican en las instalaciones una lista por expedientes de las diligencias que cada Junta Especial realiza. Con el fin de cumplir los plazos y términos en los juicios laborales a fin de brindar justicia pronta y expedita se creó una Central de Actuarios, que concentra a estos funcionarios, bajo una coordinación que recibe todas las diligencias de campo que se ordenan en las Juntas Especiales.

No obstante, de que se han realizado esfuerzos para reducir el volumen de diligencias dentro de los expedientes radicados en los tribunales laborales, privilegiando la conciliación y la dictaminación, existe aún rezago importante en abatir juicios en trámite, debiendo redoblar esfuerzos en estos temas. Respecto al

Tribunal de Arbitraje, como antecedente cabe resaltar que al principio de la actual administración estatal y después de realizar un análisis se encontró un rezago general en diferentes áreas, situación que ocasionó llevar a cabo una organización en las áreas más afectadas siendo estas: Secretarías Auxiliares por el rezago de expedientes de admitir pruebas y desahogar las mismas, así como el área de Amparo por el cúmulo de amparos indirectos promovidos por plazos y términos requerimientos que generaban multas, ante tal situación, se tomó la determinación de aumentar el número de Secretarías al doble con el objetivo de darle celeridad a los expedientes con dicha reorganización de personal jurídico y administrativo al área de Amparo para dar cumplimiento a las demandas de amparo, posteriormente con la aprobación de la nueva Ley de Servicio Civil, trajo como consecuencia que se redujeran el número de demandas entrantes, mas no el rezago de expedientes de aplicación con la ley anterior, trayendo como consecuencia que actualmente se tuviera que reajustar de nuevo al personal para auxiliar a las áreas que se visualiza tengan impacto por la reducción de cierre de expedientes que las áreas de Proyección y Ejecución, sin dejar de advertir que el área de amparo sigue siendo de vital importancia, ya que las partes utilizan al máximo para lograr sus fines la reformada Ley de Amparo, la cual tiene dentro de la vida del Tribunal un gran impacto, pues puede llegar a la inejecución por no darle celeridad a los expedientes. La Procuraduría Estatal de la Defensa del Trabajo, en base al contenido y alcance de las normas de trabajo, y con el propósito de prevenir conflictos laborales brinda asesoría a la clase trabajadora en nuestra entidad, o bien, resolviendo los conflictos obrero–patronales, en la mayoría de los casos a través de la conciliación entre las partes ante dicha institución, o en el menor de los casos representando la defensa de los intereses del trabajador ante los Tribunales Laborales. Durante el periodo 2008 a 2015 aumentó considerablemente la demanda de los servicios que brinda la Procuraduría Estatal de la Defensa del Trabajo, siendo estos: Asesoría Jurídica otorgada a la clase trabajadora, así como la celebración de convenios con los que se pone fin a los conflictos laborales y representación de los intereses de los Trabajadores ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, no obstante lo anterior, no ha aumentado el número de plazas de personal sustantivo, trayendo

como consecuencia de deficiencia en la prestación de los servicios encomendados, demora en la atención a los trabajadores, quienes ven frustradas sus pretensiones de justicia laboral y optan por contratar los servicios de litigantes particulares o bien, abandonan sus prestaciones legales. Por lo cual, la capacidad de atención para brindar los servicios gratuitos en materia de orientación, asesoría laboral en la solución fuera de juicio, o en su caso vía representación judicial de los intereses de los trabajadores, se encuentra rebasada debido a la falta de recurso humano de apoyo a los Procuradores Auxiliares del Trabajo y de recursos materiales necesarios para la oportuna atención de la demanda de la sociedad.

Con el propósito de abatir los rezagos y deficiencias señalados en el diagnóstico, en materia de justicia laboral se elaboraron las estrategias siguientes:

Clasificar y atender las demandas laborales para hacer un diagnóstico de los rubros que generan conflictos y proponer la manera de prevenirlos;

Identificar las causas del rezago en la resolución de juicios laborales y proponer esquemas de trabajo más eficiente que permita reducir los tiempos de respuesta;

Instrumentar el Sistema de Juicios Orales en materia laboral para brindar justicia pronta y expedita y reducir los tiempos en el desarrollo del proceso conforme a los plazos y términos establecidos en la ley;

Promover la conciliación de los conflictos individuales y colectivos para la impartición de justicia laboral;

Crear Tribunales Especializados en Organismos Descentralizados para la atención de sus conflictos de trabajo;

Crear la Unidad de Dictaminadores en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje;

Promover la capacitación y profesionalización del personal, para actualizar su acervo jurídico en la procuración e impartición de justicia laboral; y,

Representar los intereses de los trabajadores en los conflictos laborales, brindándoles asesoría legal, en las audiencias conciliatorias y en su caso, ante las autoridades laborales.

La meta a lograr para el año de 2019, con la implementación de las estrategias antes indicadas, son las siguientes:

Se conserva la paz laboral sin incidencia de huelgas estalladas, basada en relaciones armónicas y diálogo permanente con sindicatos, cámaras empresariales, colegios de abogados, universidades, litigantes y usuarios en general;

Se abate el rezago en la resolución de juicios laborales y se logra el 100% de eficiencia en la emisión de laudos;

Se cuenta con conciliadores, proyectistas, secretario de acuerdos, y actuarios en las Juntas Locales, para atender el constante incremento de demandas laborales y los casos por dilatación por la no emisión de laudos;

Se cuenta con una junta especializada en organismos descentralizados para la atención de los asuntos laborales;

El 100% de los conflictos individuales y demandas notificadas son atendidos en tiempo estándar;

Se abate el rezago en el trámite de exhortos remitidos por el Tribunal de Arbitraje del Estado;

Se cuenta con un Centro de Capacitación y Actualización en materia laboral integrado internamente por personal experto en la materia;

Sistema de Juicios Orales en materia laboral para brindar justicia pronta y expedita y reducir los tiempos en el desarrollo del proceso conforme a los términos establecidos en la ley;

Servicio de calidad que permita dirimir los conflictos laborales conforme al Derecho Burocrático y la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, abatiendo el rezago derivado de la aplicación de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California; y,

Se amplía la cobertura del servicio de procuración de justicia laboral mediante la creación de oficinas para la atención oportuna de casos.

De estos documentos políticos, es de observarse que de ninguno de ellos de manera clara y específica se refieren a desarrollo, fortalecimiento o forma de las relaciones de trabajo en los OD, solo en el ámbito del PEDBC, se establece como estrategia la creación de una junta especial que atienda los conflictos derivados de las relaciones de trabajo de los OD con sus trabajadores. Sin embargo, no puede apreciarse en el diagnóstico, situación alguna que conlleve a la necesidad de crear una junta que conozca de dichos conflictos, pues ello debería de estar sustentado bajo bases firmes y debidamente precisadas. No soslayamos la necesidad de una atención especial en tal materia.

Por último, consideramos la necesidad de señalar que se deben de conjugar diversos aspectos encaminados al estudio profundo del problema que representan los conflictos laborales en los OD, iniciando por la clarificación o determinación de la naturaleza de los mismos, lo que ya ha empezado a ocurrir como lo veremos más adelante.

4.3 La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Un factor elemental en la determinación de la naturaleza de los OD, dada la carencia de ello en la legislación existente lo es la jurisprudencia. De conformidad con el artículo 215 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia se establece: por reiteración de criterios, cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos²⁶⁴; por contradicción de tesis, al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia²⁶⁵; y, por sustitución, cuando se decida sustituir una jurisprudencia emitida por reiteración o contradicción, por el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito²⁶⁶.

²⁶⁴ Artículos 222, 223 y 224 de la Ley de Amparo.

²⁶⁵ Artículo 225 de la Ley de Amparo.

²⁶⁶ Artículo 230 de la Ley de Amparo.

¿Pero qué es la jurisprudencia? podemos señalar que tiene su origen en el latín *jurisprudentia*, que proviene de las voces *jus* y *prudentia*, y significa prudencia de lo justo. Ulpiano definió la jurisprudencia, en general, como la *divinarum atque humanarum rerum notitia, justis atque, injustis scienti*, que significa en nuestro lenguaje, el conocimiento de las cosas humanas y divinas, la ciencia de lo justo y lo injusto²⁶⁷.

La anterior definición –Ulpiano–, nos muestra la estrecha relación entre las voces *jus* y *fas*, por lo que se aprecia cómo la ciencia jurídica tiene entre otras finalidades la de actualizar el derecho a través de nociones sistemáticas y orgánicas. Por ello, la imprescindible función que juega en la ordenación de la comunidad humana, no puede entenderse sin un principio rector que científicamente proporciona la jurisprudencia²⁶⁸. A la concepción antigua siguió la clásica, como el “*hábito práctico de interpretar rectamente las leyes y aplicarlas oportunamente a las cosas que ocurren*”²⁶⁹.

Con el transcurso del tiempo, hubo de sumar a la rígida interpretación que a las leyes daban los tribunales el proceso de conformación, de creación judicial.

Sin embargo, es preciso considerar en esta ulterior etapa “que la jurisprudencia no puede crear disposiciones legales, aunque muchas ocasiones llena las lagunas de esta, pero nunca arbitrariamente, sino fundándose en el espíritu de otras disposiciones legales vigentes y que estructura –como unidad–, situaciones jurídicas que deben ser resueltas por los tribunales competentes²⁷⁰.”

En nuestro país, la jurisprudencia por un lado es de interpretación y por otro de integración de la ley, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la SCJN, al funcionar en Pleno o en Salas, y por los TCC, como se advierte del artículo 216 de la Ley de Amparo en vigor.

²⁶⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, S.A./Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, T. I – O, pp. 2236 – 2238.

²⁶⁸ BERNAL DE BUGEDA, Beatriz, “Sobre la Jurisprudencia Romana”, *Jurídica*, México, núm. 6, julio de 1974, p. 91.

²⁶⁹ CASTRO, Juventino, *Lecciones de Garantías y Amparo*, 3ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1981, p. 529.

²⁷⁰ *ídem*.

Existen autores recientes como Carlos de Silva Nava, que se han dedicado de manera muy seria al estudio de la jurisprudencia, de ellos es posible advertir que la misma la han clasificado de la manera siguiente:

a) En atención al sistema de fundamentación utilizado en las resoluciones que sustentan:

- a.1) Confirmatoria, es aquella jurisprudencia que simplemente viene a confirmar el sentido claro y preciso de normas;
- a.2) Interpretativa, es aquella producida por el órgano jurisdiccional partiendo de procedimientos de interpretación jurídica de normas existentes;
- a.3) Supletoria o integradora, es aquella que tiene la función de llenar lo que se ha llamado lagunas legales, creando norma jurídica que no existe en un orden jurídico. En otros términos, es la que colma la ausencia de normas jurídicas mediante la aplicación de principios generales de derecho, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la CPEUM;
- a.4) De precisión, se da en casos en que sin que se trate de interpretar o de integrar una norma, se hace necesario precisar el alcance de una hipótesis establecida pero no precisada;²⁷¹
- a.5) De Interrelación, es aquella en la que se armonizan o concilian supuestos normativos existentes en una misma ley, o con frecuencia, entre leyes diferentes;²⁷² y,
- a.6) Derogatoria o abrogatoria, que puede ser definida desde tres enfoques distintos: El primero, cuando una tesis jurisprudencial afecta a una ley o a una norma general; el segundo de los enfoques se refiere a las tesis formadas por resoluciones que declaran la inconstitucionalidad de una norma general; y, el tercero de los enfoques, se refiere a que puede privar total o parcialmente de efectos a un criterio jurisprudencial establecido con anterioridad.

b) En atención al grado de concreción del criterio sustentado:

²⁷¹ ACOSTA ROMERO, Miguel y PÉREZ FONSECA, Alfonso, *Derecho Jurisprudencial Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1998. p. 112.

²⁷² *Ibidem*, pp. 113 y 114.

- b.1) Específica, es aquella que se encuentra referida a normas determinadas, sean generales o individualizadas, y en principio no contiene consideraciones generales con un grado mayor de abstracción que suponga su aplicación directa a casos distintos; y,
- b.2) Temática, es aquella que por el grado de su generalidad resulta directamente aplicable a casos distintos de los que fueron materia de la o las resoluciones que la motivaron²⁷³.

Sin embargo, en resumen podemos señalar que la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental, la interpretación o integración del derecho, pero ello debe de hacerse con parámetros perfectamente delimitados.

Por otro lado, al igual que las normas generales, la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.²⁷⁴

Tratándose de la jurisprudencia establecida por los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente²⁷⁵.

En tanto que la jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito²⁷⁶.

²⁷³ DE SILVA NAVA, Carlos, *La Jurisprudencia, Creación Jurisdiccional de Derecho*, México, Editorial Themis, 2012, pp. 169 y sigs.

²⁷⁴ Artículo 217 de la Ley de Amparo.

²⁷⁵ *Ídem*.

²⁷⁶ *Ídem*.

4.3.1. La tesis de jurisprudencia 1/96, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Hemos señalado con anterioridad que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada como 1/96 y titulada *“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL”*²⁷⁷, fue el parte aguas en el que se definió correcta o incorrectamente, tanto la legislación aplicable como la autoridad competente para conocer de las relaciones laborales y de sus conflictos. Estableció un orden inexistente anterior a dicha fecha, toda vez que en materia federal la competencia de las autoridades para conocer de los asuntos derivados de los conflictos suscitados entre los OD y sus trabajadores, era determinada en los instrumentos que los crearon, ejemplo de ello tenemos a la Ley del ISSSTE, que disponía que los conflictos suscitados con sus trabajadores sería atendidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, aplicando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de la Constitución; en cambio los asuntos derivados de los conflictos laborales entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus trabajadores, eran resueltos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, aplicando la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del artículo 123 Constitucional. En el ámbito local no era distinto, en el caso de Baja California, incluso se llegaba al absurdo de atender los asuntos individuales de los OD ante el Tribunal de Arbitraje del Estado, aplicando la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas –actualmente la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California–. Y los asuntos colectivos ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, aplicando la Ley Federal del Trabajo.

En esta jurisprudencia la SCJN, determina que:

²⁷⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, febrero de 1996, Novena Época, Registro: 200199, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 1/96, p. 52

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.

Fundando tal resolución, en los razonamientos siguientes:

Antes del estudio de aquellos conceptos de violación, se debe proceder al examen de los agravios invocados por el recurrente en contra de la sentencia pronunciada por el a quo, a través de la cual negó la protección solicitada en contra de los actos reclamados al Congreso de la Unión y a la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, consistentes, en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde se establece que dicha ley será aplicable para regular las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores; y en el Acuerdo del catorce de mayo de mil novecientos noventa y tres, por el que dicho tribunal acepta la competencia que en su favor declinó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer del juicio laboral promovido por el propio quejoso.

Se establece que el estudio de los agravios debe ser previo al de los conceptos de violación que se hicieron valer en contra de los actos que se reclamaron al Presidente de la República y a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que el examen de la ley burocrática tiene preeminencia sobre el que se haga respecto del decreto que creó al Servicio Postal Mexicano.

Son fundados los conceptos de agravio, relativos a la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reclamado.

En efecto, contrariamente a lo considerado por el juez de Distrito, el hecho de que el Congreso de la Unión haya expedido la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente su artículo 1o., con base en las facultades que le otorga el artículo 73, fracciones X y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no basta para considerar que es constitucional la disposición legal reclamada en amparo, toda vez que si bien es cierto que la fracción X del citado precepto de la Carta Magna autoriza al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional, también es verdad que al ejercer esa facultad, el órgano legislativo debe sujetarse a los lineamientos precisados tanto en el Apartado "A" como en el "B", según se trate, del mencionado artículo 123 constitucional, pues de no ser así, el ordenamiento emanado de su potestad legislativa estará viciado de inconstitucionalidad.

Ciertamente, es inexacto que el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Federal, además de reglamentar la situación de los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión con sus trabajadores, también lo haga con respecto al tercero perjudicado, ya que el aludido precepto, en su parte conducente determina:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A... B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores". Como se ve, no incluye como objeto de regulación al organismo de que se trata con funciones de servicio público, pues la facultad que el citado precepto constitucional otorga al Congreso de la Unión, consiste en expedir la legislación respectiva en materia de trabajo, únicamente en lo que corresponde a los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito

Federal y sus trabajadores, de tal manera que si al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1o. incluyó dentro del régimen de esa ley al citado organismo y a sus trabajadores, ello implica que el órgano legislativo se excedió en sus funciones, pues ese precepto va más allá de la decisión del constituyente al expedir el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, está afectado de inconstitucionalidad.

Por otro lado, si bien es cierto que la fracción XXXI, inciso b), número 1, del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, alude a empresas descentralizadas, sin referirse a organismos descentralizados, también es verdad que no debe perderse de vista que la facultad otorgada al legislador en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional es limitativa, puesto que sólo lo autoriza para expedir la legislación en materia de trabajo en lo que atañe a los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de lo que lógicamente se infiere que fuera de esas hipótesis, incluso en lo que corresponde a los organismos descentralizados con funciones de servicio público, se rigen por lo dispuesto en el Apartado "A" del artículo 123 constitucional; en tal virtud, es evidente que el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contradice la disposición de la Ley Fundamental citada en último término.

Por otra parte, el organismo tercero perjudicado no forma parte del Ejecutivo Federal, tal y como se verá a continuación.

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

A su vez, el artículo 90 de la propia Constitución, dice: *"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo 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, entre éstas y las Secretarías de Estado y*

*Departamentos Administrativos" (...). Ahora bien, el hecho de que conforme a lo dispuesto en los artículos 90 constitucional y 1o. de la citada ley orgánica, la Administración Pública Federal se organice en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados, ello no implica que las entidades paraestatales formen parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que dichas entidades no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular 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 o Departamento Administrativo a que corresponda el sector dentro del cual se encuentra agrupada cada una de las mencionadas entidades, en los términos de los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los numerales 1o., 8o. y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. *El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, confirma lo aseverado en el sentido de que los organismos paraestatales no forman parte del Poder Ejecutivo, ya que entre otras facultades y obligaciones, concede al Presidente de la República las de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, leyes que generalmente, si no en su totalidad, tienen carácter coactivo, consecuentemente, el Ejecutivo es una autoridad con imperium, concepto relacionado con el de coacción. Por lo tanto, al regular la conducta de los gobernados, el Congreso de la Unión establece obligaciones e impone sanciones en caso de incumplimiento, obligaciones que generalmente se aplican, en ciertos aspectos, por los órganos administrativos y cuando actúan de esta manera actúan como autoridades. Al lado de estas funciones autoritarias, los preceptos constitucionales encargan a estos mismos órganos la tarea de realizar otro tipo de funciones, ya no como facultades, sino como obligaciones, tendientes a proporcionar educación, construir hospitales, fomentar la economía nacional, realizar actividades económicas, pero como al actuar así, no son esencialmente autoridades, ni su función es estrictamente de poder, de coacción, esos fines se pueden encargar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, como lo es el tercero perjudicado. La diferencia justifica que la regulación jurídica de las relaciones laborales con esa administración paraestatal,**

debe ser distinta del Apartado "B", del artículo 123 constitucional, pues no tiene por objeto establecer la normatividad de las relaciones laborales entre el Poder Ejecutivo y sus trabajadores, sino que es aplicable el Apartado "A", donde queda comprendida la referida administración paraestatal, en tanto que no constituye autoridad o imperio.

Corroborra claramente este argumento, lo establecido en el propio artículo 90 de la Constitución, al señalar que la ley orgánica que expida el Congreso, *"...definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, así como que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal"* con lo que claramente la propia Constitución distingue a esos organismos del Ejecutivo Federal y no los identifica.

Por consiguiente, si el tercero perjudicado, tiene el carácter de organismo descentralizado, y como tal constituye una unidad auxiliar de la administración pública federal, se concluye que, no forma parte del Poder Ejecutivo Federal, ya que como entidad paraestatal que es, no tiene por finalidad la realización de las funciones que corresponden al área de atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, por tanto, la naturaleza de las actividades que realiza el mencionado organismo descentralizado no determina su integración al citado poder, puesto que dichas actividades, consisten, entre otras, en asesorar a los organismos oficiales o semioficiales, lo cual corrobora el carácter de unidad auxiliar que el tercero perjudicado tiene reconocido en la ley en su calidad de organismo descentralizado.

Precisado como está que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, ha de considerarse que, el organismo de que se trata, no se encuentra comprendido dentro del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, pues dada la naturaleza del mismo, no existe base jurídica para considerar que se encuentra comprendido dentro de los Poderes de la Unión o el Gobierno del Distrito Federal, cuyo régimen laboral regula el citado precepto constitucional.

Cierto es que la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que corresponde al Apartado "A" del artículo 123 constitucional, alude a empresas descentralizadas, no a los

organismos descentralizados, pero igualmente cierto resulta que el citado organismo, aunque es un organismo descentralizado, está comprendido en aquel subinciso porque opera como empresa descentralizada.

Efectivamente, tanto de la ley como de la jurisprudencia, se infiere que por empresa debe entenderse la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no sea con fines de lucro.

Resulta interesante la forma de razonar de nuestro Supremo Tribunal, veamos porque:

En primer término destacamos la conclusión a la que llega, precisando que los OPD no forman parte del Poder Ejecutivo, conclusión que con el transcurso de tiempo fue variando como lo veremos más adelante. En el análisis del razonamiento que hace, es importante señalar la tesis que se estudia en el siguiente apartado.

4.3.2 La tesis de jurisprudencia J/10 emitida por los tribunales colegiados del decimoquinto circuito

Siguiendo los razonamientos de la tesis abordada anteriormente, los tribunales colegiados del decimoquinto circuito, en diciembre de 2000, emitieron en el Estado de Baja California la tesis titulada: ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LAS CONTROVERSIAS LABORALES ENTRE ÉSTOS Y SUS TRABAJADORES SON COMPETENCIA DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO²⁷⁸. En la que 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

²⁷⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, pág. 1269, diciembre de 2000, Novena Época, Registro: 190703, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, tesis: XV.2o. J/10

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.

A dicha determinación se fundamentó en el razonamiento siguiente:

Esto es así, ya que la parte quejosa aduce sustancialmente, que el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California viola en su perjuicio los artículos 14, 16 y 123, apartado A, constitucionales, toda vez que, aun cuando tenía pleno conocimiento de ser incompetente para seguir conociendo de los conflictos laborales emanados de las relaciones obrero-patronales, de los trabajadores con los organismos descentralizados, paraestatales o desincorporados, continuó conociendo del asunto e incluso la condenó, aplicando la Ley del Servicio Civil, cuando ésta, por razón de materia, ya no es competencia del apartado B del artículo 123 constitucional, atendiendo a la jurisprudencia reciente decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual declaró inconstitucional el decreto que promulgó dicha ley, al incluir el apartado B del 123 constitucional, y regular las relaciones obrero-patronales de los organismos descentralizados, cuando éstos no están considerados como parte del poder público.

En efecto, como lo afirma la parte impetrante del amparo, el Tribunal de Arbitraje carece de competencia legal para dirimir conflictos existentes entre organismos descentralizados y sus trabajadores, por no formar parte del Ejecutivo del Estado, ello es así, toda vez que, en relación a la regulación de las relaciones laborales de los organismos públicos descentralizados de carácter federal y local con sus 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, de la Constitución General de la República, ha establecido que las relaciones de los entes que integran la administración pública paraestatal, de carácter federal, 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 del 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; criterio establecido en la jurisprudencia número 1/96, visible en la página 52, Tomo III, correspondiente al mes de febrero de mil novecientos noventa y seis, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.—El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional."; así como en la jurisprudencia número 16/95, visible en las páginas 60 y 61, Tomo II,

correspondiente al mes de agosto de 1995 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que literalmente señala: "TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.—El organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, al no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, no se rige por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el apartado A de dicho precepto, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en su fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal, características que corresponden al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, por empresa se entiende, para efectos laborales, la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no persiga fines lucrativos."

Tomando en cuenta lo anterior y dada la obligatoriedad en la aplicación de las jurisprudencias aludidas, derivada del artículo 192 de la Ley de Amparo, resulta irrelevante que el artículo 1o. de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, incluya como sujeto de regulación a los organismos públicos descentralizados, como lo es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado, conforme al artículo 15 de la ley que lo crea, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha diez de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, pues como se señaló con antelación, siguiendo el criterio sustentado por nuestro Máximo Tribunal, las relaciones de los organismos descentralizados del Estado de Baja California con sus trabajadores, se rigen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución, cuya ley reglamentaria la constituye la Ley Federal del Trabajo, ordenamientos a los cuales debe atenderse para determinar, que la autoridad competente para dirimir las controversias suscitadas con motivo de la relación

laboral aludida, es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado y no el Tribunal de Arbitraje del Estado.

Resulta interesante la forma de razonar de nuestro Supremo Tribunal, veamos porque:

En primer término destacamos la conclusión a la que llega, precisando que los OPD no forman parte del Poder Ejecutivo, conclusión que con el transcurso de tiempo fue variando como lo veremos más adelante. En el análisis del razonamiento que hace, es importante señalar la tesis jurisprudencial que se analiza en el siguiente apartado.

4.3.3 Las tesis de jurisprudencia 178/2012 y 179/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Los dos criterios anteriores, han ido modificándose con el tiempo, como es de observarse en las tesis 178/2012, titulada: *“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO”*²⁷⁹ y 179/2012 de nombre *“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO”*²⁸⁰, emitidas por la Segunda Sala de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasando de una determinación a otra, esto es, de señalar en un primer momento –1996 y 2000– que los OD no forman parte del Poder Ejecutivo, a connotar que dichos organismos públicos, si bien es cierto que no forman parte de la administración pública centralizada, si forman parte de dicho poder en su faceta paraestatal y en consecuencia si forman parte del Poder Ejecutivo, lo que claramente resulta ser un total reconocimiento a la estructura o conformación de la administración pública a cargo del referido poder.

²⁷⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, Décima Época, Registro: 2002582, Segunda Sala, Jurisprudencia, Tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.), p. 729.

²⁸⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, Décima Época, Registro: 2002583, Segunda Sala, Jurisprudencia, Tesis: 2a./J. 179/2012 (10a.), p. 731.

4.3.4 La tesis de jurisprudencia 180/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el marco señalado la SCJN, no dejó de precisar que la relación de dichos OD tienen con quienes les prestan un servicio personal subordinado, debe de ser regulada por la LFT y los conflictos surgidos entre ellos conocidos por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como se advierte de la tesis 180/2012 titulada *“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE”*²⁸¹, lo que se advierte de los razonamientos contenidos en la ejecutoria recaída al amparo en revisión 389/2012 la Segunda Sala de la SCJN. Sin embargo, 4 años después dicho criterio ha sido modificado, como lo veremos a continuación.

4.3.5 La tesis de jurisprudencia 130/2016 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En una nueva reflexión, del tema de las relaciones laborales en los OD que nos ocupa, es de precisarse que la Segunda Sala de la SCJN, en el mes de noviembre de dos mil dieciséis, en la jurisprudencia titulada: *“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)]”*²⁸², determinó que los organismos descentralizados al formar parte del

²⁸¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, Décima Época, Registro: 2002585, Segunda Sala, Jurisprudencia, 2a./J. 180/2012 (10a.), p. 734

²⁸² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Décima Época, registro: 2012980, Segunda Sala, Jurisprudencia, Tesis: 2a./J. 130/2016 (10a.), p. 1006.

Poder Ejecutivo, las relaciones de trabajo que los vinculan pueden encontrarse sujetos a diversas regulaciones, lo cual hizo en los términos siguientes: *“La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los “Estados y sus trabajadores” se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto “Estado” como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.”*

Utilizando para emitir tal determinación los razonamientos siguientes:

“Ahora bien, en principio, es menester señalar que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,... en sesión de diez de junio de dos mil quince,... sostuvo que, a partir de una nueva reflexión y en atención a lo sostenido por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/2012, era necesaria la reformulación de la interpretación que fija el alcance del artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de determinar si dicho precepto facultaba a los estados federados para regular las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados locales. En ese tenor, el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal a la letra establece:

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.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

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 (...)

Dicho precepto constitucional es una norma facultativa de carácter obligatorio que permite a los diversos Estados federados, emitir las leyes que regulen el régimen burocrático de sus trabajadores.

Como se relató al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2012, el primer asunto relevante relativo al tema es el amparo en revisión 258/67, en el cual Tribunal Pleno determinó que las Legislaturas Locales tenían competencias para legislar en materia laboral sobre sus propios trabajadores, pues el artículo 123, apartado B, constitucional, sólo aplicaba para los trabajadores de los Poderes de la Unión.

Este criterio se consolidó en la Octava Época. En el amparo en revisión 429/83, fallado el doce de abril de mil novecientos ochenta y ocho, el Tribunal Pleno sostuvo que de acuerdo con los artículos 73, fracción X, 123, apartados A y B, y 124 de la Constitución Federal, los Congresos Locales tenían competencia para legislar en materia de relaciones de trabajo de los funcionarios al servicio de los Estados de la Federación. Para el Pleno, el hecho de que se facultara al Congreso de la Unión para expedir normas reglamentarias de los dos apartados del artículo 123 constitucional, no significaba que los Estados carecieran totalmente de facultades para regular el tema laboral de sus propios trabajadores, toda vez que el ámbito de aplicación era diferenciado: el apartado A, aplicaba para cualquier contrato de trabajo en toda la República y el apartado B, para servidores públicos, pero sólo de los Poderes de la Unión, por lo que de manera residual se otorgaba la facultad a los Estados federados.

Tras los mencionados amparos en revisión, los primeros casos trascendentales sobre el sentido y alcances de la fracción VI del artículo 116, en relación con el artículo 123, ambos de la Constitución Federal, surgieron en los primeros años de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Destaca el

amparo en revisión 83/94, resuelto por el Tribunal Pleno el 16 de marzo de 1995, en el que se sostuvo que era inconstitucional el artículo 16 del decreto publicado el veinte de agosto de mil novecientos ochenta y seis, por medio del cual el presidente de la República creó el Servicio Postal Mexicano.

En tal precedente, al ser dicha institución postal un órgano descentralizado de la administración pública federal, a juicio del Tribunal Pleno no formaba parte de los Poderes de la Unión (en específico, del Poder Ejecutivo) y, por ende, no le era aplicable el apartado B del artículo 123 constitucional, sino el apartado A del propio precepto que rige de manera generalizada a cualquier contrato de trabajo en la República y que en su fracción XXXI, inciso b), sub-inciso 1, reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal.

En la sentencia se adujo que el *"apartado B no incluye como objeto de regulación a los organismos descentralizados, pues la facultad que el citado precepto constitucional otorga al Congreso de la Unión, consiste en expedir la legislación respectiva en materia de trabajo, únicamente en lo que respecta a los Poderes de la Unión y al gobierno del Distrito Federal, con sus respectivos trabajadores"*.

A partir de esta interpretación del artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, se concibió de manera limitativa el ámbito de aplicación de la facultad de los Estados federados para regular el régimen burocrático de sus trabajadores. En el amparo en revisión 1110/97, fallado el 13 de enero de 1998 el Pleno sostuvo que las relaciones laborales de un organismo público descentralizado de carácter local (en ese caso el Organismo Público Descentralizado Caminos y Aeropistas de Oaxaca) con sus trabajadores debía regirse también por el apartado A del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, toda vez que no podía aplicársele el apartado B del mismo precepto constitucional ni gobernarse por las leyes del trabajo que para su reglamentación expidieran las legislaturas de los Estados, conforme a la facultad establecida en la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal.

Dicho de otra manera, de conformidad con el citado amparo en revisión 1110/97, la facultad de los Estados de la República para emitir leyes que regulen el régimen

burocrático de sus trabajadores, solamente se actualiza cuando dichos servidores públicos sean parte de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de lo contrario, dichas normas invaden competencia federal y las relaciones laborales deben ser reglamentadas conforme al apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, al prever como condición generalizada para su aplicación la totalidad de los contratos de trabajo, incluidos los de los servidores públicos que estén asignados a un organismo público descentralizado, sea éste de carácter Federal o Estatal.

Esta Segunda Sala de esta Suprema Corte, ha seguido de manera casi sistemática una similar línea de razonamiento. Por un lado, se ha sostenido de manera reiterada que la facultad prevista en el multicitado artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal es de carácter restringido.

No obstante lo anterior, el Tribunal Pleno consideró que a pesar de los criterios recién referidos y aun cuando la respuesta del caso entonces en estudio se pudiera derivar de algunos precedentes, con base en una interpretación armónica y progresiva del contenido vigente de los artículos 40, 41, 102, apartado B, 116, 123, apartados A y B, 124 y 133 de la Constitución Federal, se arribaba a una conclusión diferenciada.

Al respecto, se estimó que la facultad prevista en la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal no puede entenderse de manera limitativa como se sostuvo en la Séptima, Octava y Novena Época; si bien en el primer párrafo del artículo 116 se dice que el poder público de los Estados se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ello no es suficiente para considerar que los conceptos jurídicos "Estados" y "trabajadores" previstos en la referida fracción VI abarquen únicamente los trabajadores que forman parte en estricto sentido del Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Se determinó que el concepto "trabajador" del Estado usado en esta fracción constitucional debe entenderse en oposición a un "empleado" que realiza funciones de naturaleza privada o tipo de funcionario público que haya sido exceptuado por el propio texto constitucional; es decir, el trabajador del Estado es una persona que

presta sus servicios a órganos jurídicos de interés general de un Estado federado y que, por ende, ejerce una función pública.

El Tribunal Pleno estimó que esta interpretación del concepto de trabajador, guarda similitud con el texto previsto en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, aunque difiere en su grado de amplitud. En mil novecientos sesenta, cuando se reformó el artículo 123 de la Constitución Federal, para incluir el apartado B, el presidente de la República en la exposición de motivos, hizo hincapié en que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos ramos es de muy distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos del 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 el Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Tercera de Trabajo de la Cámara de Diputados de veintitrés de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, se afirmó que: *"... los trabajadores del Estado, aunque tienen de común una relación de trabajo y condiciones de asalariados con los demás obreros de la industria privada, en el ejercicio de su actividad se diferencian de aquéllos, porque su situación jurídica frente al Estado es distinta; es por ello que no fueron tomados en cuenta, sino de manera secundaria por el legislador mexicano de 1917"*.

Por tanto, se señaló que cuando en la modificación al artículo 123 se aludía a los trabajadores del Estado, se refería a todos los servidores públicos que se encuentren al servicio del gobierno.

Sin embargo, a diferencia de la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal, en donde se habla de "las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores", en el apartado B del artículo 123, se dice "entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores". Así, el Tribunal Pleno estimó que "aunque en ambos preceptos el 'trabajador' se entiende como servidor público al servicio de un órgano jurídico del Estado, en el primero de los artículos se aludió al concepto jurídico de 'Estado' como sinónimo de entidad federativa,

mientras que en el segundo numeral, se explicitó que dichos trabajadores debían de formar parte de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal".

Dicho en otras palabras, aunque en ambas disposiciones constitucionales el concepto de "trabajador" puede utilizarse de manera equivalente al de servidor público, no se puede asimilar la interpretación que se hace del vocablo los "Poderes de la Unión" (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) del artículo 123, con el de "Estados" de la fracción VI del numeral 116, aun cuando en el primer párrafo de este último precepto constitucional, se establezca que los poderes públicos de los Estados, se dividirán a su vez en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por tanto, se determinó que cuando se afirma que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, se usa el concepto "Estado" como sinónimo de Estados federados como orden jurídico. Lo anterior, pues de lo contrario, se hubiera seguido la misma lógica que en el artículo 123, apartado B, constitucional, es decir, se habría señalado expresamente que se abarcaba únicamente las relaciones de trabajo entre "los poderes de los Estados" y sus trabajadores.

Finalmente, se sostuvo que esta interpretación de la fracción VI del artículo 116 constitucional no transgrede el apartado A del artículo 123 del mismo ordenamiento pues, a pesar de que el ámbito de aplicación de este último apartado consiste en cualquier contrato de trabajo en la República Mexicana, el Poder Reformador al modificar en mil novecientos sesenta el artículo 123 constitucional, quiso distinguir de manera expresa las relaciones laborales de los servidores públicos y las personas que prestan servicio de índole privado (o público y que la Constitución lo haya diferenciado expresamente).

No pasa desapercibido para esta Segunda Sala que el asunto resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/2012 se centró en definir si los trabajadores de la Comisión de Derechos Humanos de Hidalgo, como organismo constitucional autónomo de carácter local, se encuentran incluidos o no en el marco de aplicación de la citada fracción IV del artículo 116 constitucional. Esto es, la cuestión que motivó el pronunciamiento en relación con la interpretación del artículo

constitucional, derivó de un organismo constitucional autónomo local y no, como en el caso y en lo precedentes referidos, de un organismo público descentralizado.

Al respecto, se concluyó que si los funcionarios públicos de las comisiones estatales de derechos humanos se catalogan como trabajadores de un órgano que forma parte de un Estado de la República, como orden jurídico, sus relaciones no se asemejan a las de los contratos de trabajo reglamentados en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, sino que se incluyen de manera expresa en el ámbito de aplicación de la facultad prevista en el multicitado artículo 116, fracción VI, constitucional.

Sin embargo, se estima que las consideraciones expresadas por el Tribunal Pleno, resultan igualmente aplicables para determinar si dentro de las facultades derivadas del citado precepto constitucional, se encuentra la de emitir leyes que rijan la relación de los organismos descentralizados locales con sus trabajadores, aun cuando se trata de órganos con naturalezas diversas.

Lo anterior es así, pues la razón fundamental para arribar a la conclusión del Tribunal Pleno, atendió a que por la palabra "Estado" en el precepto constitucional, debe entenderse Estado federado (no poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial exclusivamente); aunado a que cuando se habla de "trabajadores", el artículo se refiere a los servidores públicos del orden jurídico local, esto es, a aquellas personas que trabajan para instituciones de interés general.

Ahora bien, del análisis de los precedentes de esta Segunda Sala, se desprende que han existido diversas variaciones en cuanto al criterio sostenido, relativo a la interpretación del artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal.

En el amparo directo en revisión resuelto el 19 de septiembre de 2003, se sostuvo que los Poderes Legislativos de los Estados de la República, tenían facultades para legislar sobre las relaciones entre los Estados y los Municipios con los trabajadores a su servicio, pero únicamente por los que se refieren a los que integran los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así, las leyes emitidas al respecto por los Congresos Locales se debían sujetar a los principios y derechos mínimos que

establece el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, los cuales se pueden aumentar o desarrollar, pero no disminuir.

Asimismo, en la contradicción de tesis 172/2011, fallada por mayoría de cuatro votos el 7 de septiembre de 2011, esta Segunda Sala señaló que los organismos descentralizados de carácter municipal se regulan por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal: en primer lugar, porque *"los Poderes Legislativos de cada entidad federativa únicamente están facultados para expedir leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que el artículo 116, fracción VI, de la propia Constitución los autoriza a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados (poderes locales) y sus trabajadores, de ahí que esas leyes no deben comprender sujetos distintos"* y, en segundo lugar, debido a que esos mismos principios se aplican de igual manera al régimen municipal.

No obstante, en los amparos en revisión 783/2011, 163/2012, 164/2012, 365/2012, 372/2012, 389/2012, 478/2012 y 503/2012, resueltos los tres primeros el 13 de junio de 2012 y los cinco últimos el 24 de octubre de 2012, se modificó lo sostenido previamente por la Sala, para determinar que los organismos descentralizados federales, estatales y municipales, tienen una dependencia indirecta y mediata con el Poder Ejecutivo Federal, Estatal o con el Ayuntamiento, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia, por lo que forman parte de aquél.

Las consideraciones principales de las resoluciones referidas son las siguientes.

- El presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo del Estado Mexicano (Federación), tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden federal *"promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"* que, para efectos funcionales y de organización se divide en administración pública centralizada y paraestatal.
- La rama centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata con el Poder Ejecutivo y se integra por los órganos y subórganos que

realizan dicha función con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior – inferior (de manera vertical).

- En cambio, en la paraestatal, la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, como la señalada, los organismos que la componen -dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios- se encuentran vinculados 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 este último hacia aquéllos (de manera horizontal).
- 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 sí forman parte del Poder Ejecutivo.
- No es obstáculo para lo anterior, la circunstancia de que los organismos descentralizados (como entidades paraestatales) se ubiquen organizacionalmente fuera de la administración pública centralizada, pues a fin de cuentas existe una relación de dependencia de dichas entidades respecto del presidente de la República.
- Todas las consideraciones en torno a los organismos descentralizados, desde el punto de vista federal, son aplicables en los ámbitos de Gobierno Local y Municipal.
- Las anteriores conclusiones, aunque a primera vista pudieran apreciarse como contrapuestas a lo que el Tribunal Pleno y la Segunda Sala han afirmado en diversos criterios anteriores, en el sentido de que "los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo", se estimó que en el fondo y en el aspecto medular, no existe tal contraposición, porque las mismas premisas pueden ser utilizadas para sostener que "los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo" en sentido estricto, pero también sirven para dar sustento a la

conclusión de que los organismos descentralizados sí forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio.

- Que lo anterior se explica en tanto que a partir de dichas premisas se puede afirmar que *"los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo"*, pues tales entidades se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho Poder unipersonal; por lo que bajo tal apreciación y sólo desde ese punto de vista, es correcta la afirmación de referencia, pues dichos organismos descentralizados no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no pertenecen a la administración pública centralizada.

- Se sostuvo que esas premisas eran aptas también para sostener que los organismos descentralizados desarrollan actividades que en sentido amplio corresponden a la función administrativa a cargo del titular de dicho Poder y, si bien como entidades paraestatales con personalidad jurídica propia no guardan una relación jerárquica directa con aquél, resulta innegable que en todo momento se encuentran vinculados de manera indirecta, esto es, por medio de controles y vigilancia efectuados por el presidente, entre otros, a través de la dependencia coordinadora del sector al que pertenecen dichas entidades, por desarrollar actividades específicas inherentes a la función administrativa que es responsabilidad del Ejecutivo, lo que permite sostener que, en efecto, los organismos descentralizados sí se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio.

- Se consideró que, de aquí en adelante, resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados sí forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación que en otros momentos se sostuvo en diversos criterios, porque ésta ha de ser entendida bajo la connotación acotada de que *"los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, en tanto que no integran la administración pública centralizada"* y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances.

- Sin embargo, se sostuvo que si bien estos organismos forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, en tanto desarrollan actividades administrativas y están

sujetos a controles indirectos, lo cierto es que se erigen como entidades paraestatales con personalidad jurídica propia, y es por virtud de la descentralización que se les reconoce existencia y atributos distintivos.

- Que esa característica fundamental -la descentralización- es la que ha definido el criterio de este Alto Tribunal, en el sentido de que las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados con sus trabajadores, por mandato constitucional, deben regularse de distinta forma a la que opera para el caso de los órganos y sub-órganos del aparato central de la administración pública. En atención a que:

- Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de trabajo en general (artículo 73, fracción X, constitucional).

- La aplicación de las leyes del trabajo es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal (artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, constitucional).

- El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases respectivas, debe expedir leyes en materia de trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (artículo 123, apartado B, constitucional); y

- Los Poderes Legislativos de los Estados están facultados para expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores (artículo 116, fracción VI, constitucional).

- Con base en lo anterior, se interpretó que la regulación de las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales o locales con sus trabajadores, debe regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, en razón de que dichas entidades tienen personalidad jurídica propia, es decir, están descentralizadas, aunque integren la administración pública paraestatal encabezada por el Ejecutivo.

- En efecto, se sostuvo que en tanto que el apartado B del artículo 123 constitucional, se refiere únicamente a las relaciones laborales de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, esto es, a las

relaciones de trabajo existentes entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de esos órdenes de gobierno con sus trabajadores, por su parte, el artículo 116, fracción VI constitucional, se refiere a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, es decir, a las existentes entre cada Estado a través de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial con sus trabajadores.

- En ese sentido, no se debe incluir en esos supuestos (tanto en el orden federal como en el local) a los organismos descentralizados, ya que por estar dotados de personalidad jurídica propia, quedan comprendidos en el diverso señalado en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución General de la República, el cual alude a ese carácter distintivo de la descentralización -aunque en efecto no se trate propiamente de empresas- para sujetar a las entidades de ese tipo al marco de competencia exclusiva de las autoridades federales en materia de trabajo.

- De ahí que los Congresos de los Estados, si bien tienen facultades para expedir leyes regulatorias de relaciones laborales entre las entidades federativas y sus trabajadores, carecen de atribuciones constitucionales para expedir leyes de esa naturaleza que comprendan otro tipo de relaciones o sujetos, lo que implica que sólo pueden expedir leyes en materia laboral sujetándose a las bases que establece el apartado B del artículo 123 de la Constitución General, y que violarían el Pacto Federal si incluyen a sujetos o relaciones distintos a los mencionados; por tanto, es claro que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados estatales y sus trabajadores deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional - y, por tanto, por la Ley Federal del Trabajo-, con independencia de lo que establezca cada Constitución Local de los estados federados y sus ordenamientos secundarios, o los decretos de creación de dichos organismos, como lo ha sustentado esta Segunda Sala en diversas tesis.

- En esa tesitura, se concluyó que la competencia para conocer de los conflictos laborales que surjan entre los organismos descentralizados estatales y sus trabajadores, corresponde a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y no a los Tribunales de Conciliación y Arbitraje; por tanto, esos organismos no pueden estar

sujetos a la legislación burocrática, toda vez que los Poderes Legislativos Locales sólo pueden expedir leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus empleados, pues de comprender a otros sujetos resultarían inconstitucionales, de ahí que la competencia para conocer de los asuntos relativos a las empresas -y entidades- descentralizadas se reserve exclusivamente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En síntesis, en dichos asuntos se determinó que, no obstante que los organismos descentralizados de todos los niveles de Gobierno forman parte –en sentido amplio– del Poder Ejecutivo, dicha característica, por sí sola, no implica que la regulación de la relación de trabajo con el personal de estos organismos se encuentre dentro de las facultades previstas por la fracción VI del artículo 116 constitucional, sino que debe atenderse a la descentralización de las funciones de dichos órganos para considerar qué régimen laboral les es aplicable.

Esto es, se consideró que en atención a las funciones inherentes a estos organismos, sus relaciones laborales deben regirse en todo caso por el apartado A del artículo 123 y consecuentemente por la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior, con fundamento en el 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución General de la República que establece:

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:

(...)

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:

(...)

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; (...)

Ahora bien, con base en lo sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2012, esta Segunda Sala realizó en el amparo directo en revisión 15/2015, una diversa interpretación de la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 73, 123, apartados A y B y 124 constitucionales, para sostener que si los servidores públicos de un organismo público descentralizado local, se catalogan como trabajadores de un organismo que forma parte de un Estado de la República como orden jurídico, sus relaciones no se asemejan necesariamente a las de los contratos de trabajo reglamentados en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, sino que se incluyen de manera expresa en el ámbito de aplicación de la facultad prevista en el multicitado artículo 116, fracción VI, constitucional.

Para llegar a la conclusión anterior, se estimó necesario establecer en primer término, que el artículo constitucional referido, prevé una norma facultativa que permite a los diversos estados federados emitir las leyes que regulen el régimen burocrático de sus trabajadores.

Esta facultad tuvo su origen en una reforma a la Constitución Federal, publicada el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres en el Diario Oficial de la Federación. En esa ocasión se reformó y adicionó el artículo 115 constitucional, modificando su fracción IX con la finalidad de establecer que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores públicos, se regirían por las leyes que al efecto expidieran las Legislaturas de los Estados federados, tomando como base lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias, lo cual funcionaría de la misma manera en cuanto a los Municipios y sus trabajadores.

No obstante, con la intención de preservar el artículo 115 constitucional, únicamente para aspectos municipales, el 17 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Federal, la cual dio lugar a que se reubicara la facultad de los estados para regular

las relaciones de trabajo con sus trabajadores en la fracción V del citado artículo 116 constitucional, sin modificar su sentido normativo, para posteriormente trasladar dicha facultad a la fracción VI del mismo ordenamiento, mediante reforma constitucional de 22 de agosto de 1996.

Del proceso legislativo de la reforma constitucional del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres al artículo 115, que incluye tanto la iniciativa presidencial, como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, se obtiene -literalmente- que el constituyente permanente tomó en cuenta las siguientes razones fácticas e históricas:

- a) Los Municipios "manejarán su patrimonio conforme a la ley".
- b) "... dada la heterogeneidad de las entidades federativas y de los centenares de Municipios del país, que podría dar lugar a una compleja tipología de los mismos, no es posible establecer bases detalladas que desbordarían la realidad y resultarían inaplicables.". (En relación a los bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y otras disposiciones de orden administrativo).
- c) Se reconoce "... la heterogeneidad de los Municipios del país, y las diversas y complejas circunstancias en que se desenvuelven, ...".
- d) "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".
- e) "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".

f) "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".

Así, básicamente la *ratio legis* del constituyente permanente, se sintetiza en los siguientes conceptos: los Estados y sus cientos de Municipios son heterogéneos, se desenvuelven en complejas y diversas circunstancias, no siendo posible agregarle un apartado más al artículo 123 constitucional para regular sus relaciones de trabajo "... y no existiendo posibilidad de incorporar a los servidores de los Estados y Municipios en ninguno de los dos apartados actuales, ..." es mejor, frente a la ausencia o laguna de la ley, una norma que resuelva ese problema jurídico, para lo cual, las Legislaturas Locales harán expeditas las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, sin poder contravenir las normas constitucionales relativas al trabajo.

Que ante esa realidad, las comisiones dictaminadoras decidieron 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, ...*" que expidan las Legislaturas Estatales y regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores; que esas reglas, comprendan

asimismo a los trabajadores Municipales y sus relaciones con los Ayuntamientos y, que la redacción modificada propuesta por las Comisiones dictaminadoras "... 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."

Del proceso reformador de la Constitución Federal que se ha reseñado, se desprende que en el artículo 123 constitucional, apartados A y B, se consagran las bases constitucionales de protección a los trabajadores para asegurar su tranquilidad personal, el bienestar de sus familiares, y sus derechos mínimos, que no pueden ser disminuidos; empero, el marco constitucional al que está sujeto el Legislador Estatal para expedir las leyes del trabajo, se compone no sólo por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también por lo dispuesto en los diversos 73, 115, 116 y 124 de la propia Carta Magna.

Expuesto lo anterior, el cuestionamiento sobre el que ha girado la interpretación de esta Suprema Corte, respecto al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consistente en determinar a cuáles trabajadores del Estado se refiere o abarca su ámbito de aplicación y, consecuentemente, cuál es el apartado del referido artículo 123 constitucional, que debe utilizar el Poder Legislativo Estatal para emitir la ley burocrática correspondiente, debe resolverse de la siguiente manera:

Los Estados Federados tienen la potestad constitucional para regular las relaciones laborales entre los distintos órganos locales –centralizados, descentralizados e incluso constitucionalmente autónomos– y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con el apartado A o el apartado B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin obligación a sujetarse a alguno de ellos en especial.

Lo anterior es así, en primer lugar, porque de esta manera se atiende a la voluntad del constituyente de otorgar flexibilidad para que las normas locales, respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada Estado y Municipios y, en segundo lugar, porque refleja una interpretación gramatical del

texto del artículo 116 constitucional, en su fracción IV, en tanto que, cuando se afirma que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, se usa el concepto "Estado" como sinónimo de Estado Federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como organismos constitucionales autónomos de la entidad.

No es obstáculo para arribar a esta conclusión, lo sostenido por esta Segunda Sala en los precedentes referidos, en cuanto a que lo determinante para concluir si los organismos descentralizados se rigen por algún apartado del artículo 123 constitucional, es precisamente su característica de descentralización. Esto es así, ya que lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución Federal -en el que se fundamenta el razonamiento- se refiere específicamente a las empresas que "sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal" y no a las entidades que dependan de los gobiernos locales.

Aunado a lo anterior, es necesario precisar, que como consideró esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 243/2012, en sesión del 17 de octubre de 2012, los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del presidente de la República a nivel federal o por los Congresos y Ejecutivos Estatales a nivel local, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y cuyo objeto sea: 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.

Esto es, de manera general, las actividades que tienen encomendadas los organismos descentralizados corresponden a fines muy variados, como podrían ser la prestación de algún servicio público o social; la explotación de bienes o recursos estatales; la investigación científica o tecnológica; la obtención o aplicación de

recursos para fines de asistencia o seguridad sociales, entre otras, finalidades que incluso se multiplican a nivel local.

Consecuentemente, la multiplicidad de organismos y de funciones es precisamente la razón por la que se le otorgó la facultad expresa al Legislador Local, para que atendiendo a las particularidades de las entidades que forman el orden jurídico local, emitiera la normatividad que regulara las relaciones de trabajo de los servidores públicos con el Estado, por lo que no podría considerarse que únicamente por tratarse de organismos descentralizados las relaciones laborales con sus trabajadores se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional.

Además, si se toma en cuenta que el ámbito de aplicación del apartado A del artículo constitucional referido, consiste en cualquier contrato de trabajo en la República Mexicana y que el Poder Reformador al modificar en 1970 el artículo 123 constitucional, quiso distinguir de manera expresa las relaciones laborales de los servidores públicos y las personas que prestan servicio de índole privado (o público y que la Constitución lo haya diferenciado expresamente); de así estimarlo la Legislatura Estatal, al regular las relaciones laborales de los organismos descentralizados, que en algunos casos actúan de manera similar a empresas privadas, podría atenerse al contenido del apartado A del artículo constitucional referido o incluso remitirse directamente a él y a su ley reglamentaria, en atención, precisamente, a las funciones económicas equivalentes a las entidades del sector privado (como se hace a nivel federal).

No obstante, no todos los organismos descentralizados actúan como empresas paraestatales, y aun si se toma en cuenta que una de las características principales de éstos es que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, lo anterior no implica que tengan una finalidad distinta a la de contribuir al bienestar general y que, por ende, sus trabajadores ejerzan una función pública que los hace sujetos de la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal.

De lo expuesto, se concluye: que las relaciones de los trabajadores de los organismos descentralizados de carácter local –como entes públicos que cumplen con diversos propósitos dentro de la actividad estatal– forman parte de la atribución

prevista en el artículo 116, fracción VI, constitucional, por lo que las Legislaturas Locales están facultadas para emitir la normatividad correspondiente que atienda a las características y particularidades de cada localidad.

....

Derivado de la conclusión alcanzada en esta resolución, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que debe abandonarse el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 180/2012 (10a.), de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE."

Lo anterior, porque en dicho criterio jurisprudencial se sostuvo que de la interpretación 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 Federal, se desprendía que las relaciones laborales de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los Estados de la Federación con sus trabajadores, debían regularse conforme a las bases establecidas por el apartado B de dicho precepto constitucional, mientras que las relaciones laborales de los organismos descentralizados con sus trabajadores, debían regirse por el diverso apartado A y por la Ley Federal del Trabajo, en atención a que dichos organismos, tienen personalidad jurídica propia, es decir, están descentralizados, y es ese carácter distintivo el que justificaba un tratamiento diferente para esos efectos por mandato constitucional.

Sin embargo, como quedó plasmado en párrafos precedentes, en una nueva reflexión, esta Segunda Sala arriba a la convicción de que la voluntad del constituyente plasmada en artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad, para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada Estado y Municipios, aunado a que de su interpretación gramatical, se observa que se afirmó

que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto "Estado" como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como organismos constitucionales autónomos de la entidad.

Consecuentemente, lo procedente es abandonar el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 180/2012 (10a.), así como todos aquellos en donde se hubiere sostenido una postura similar, dado que es de reiterarse, las entidades federativas, tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con el apartado A o el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inclusive de manera mixta, sin obligación a sujetarse a alguno de ellos en especial.

Resulta interesante la forma de razonar de nuestro Supremo Tribunal, veamos porque:

Es de destacarse la conclusión a la que se llega en la tesis en comento, precisando en base a un razonamiento totalmente contrario a las tesis 1/96 y J/10 anteriores, que los OPD sí forman parte del Poder Ejecutivo, conclusión que esperamos de manera posterior también alcance a los OD del orden federal.

Pues si bien ya ha sido definido o precisado por la Segunda Sala de la SCJN, lo que desde un principio hemos sostenido –que los OD sí forman parte del Poder Ejecutivo–, y que las relaciones de trabajo entre dichos organismos y sus trabajadores –en el ámbito estatal y municipal– pueden estar sujetos a una legislación distinta a la LFT, también resulta de importancia el que se deba de precisar cuál es el órgano competente para conocer de los conflictos que se susciten con motivo de esas relaciones que los unen, situación que en la especie no ha sido debidamente precisada.

En el análisis del razonamiento que hace la Segunda Sala de la SCJN, es de precisarse que si bien ha quedado delimitado que los OD forman parte del Poder

Ejecutivo, es inconcuso señalar que al formar parte de dicho Poder, les debe de aplicar la ley del trabajo burocrático, que expidan las legislaturas locales.

Sin embargo, ello no solo es privativo de los Estados, sino que al determinar que los OD son parte integrante del Poder Ejecutivo debe de considerarse dicho razonamiento extendido al ámbito Federal, pues no existe razón alguna para que no sea considerado de tal manera.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Propuestas de solución:

1. Actualmente los organismos públicos descentralizados (OPD) no tienen una definición concreta en la legislación, por lo que se propone que sean considerados como entidades distintas de otras que conforman la administración pública paraestatal, como se advierte claramente de la jurisprudencia 1/96, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), no tiene claro la naturaleza de los (OPD) y los asemeja a las empresas administradas en forma descentralizada por el gobierno federal, pues al respecto se propone que:

a) Tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como en las respectivas de las entidades federativas y de los municipios se considere definir a dichos organismos. Es por ello que hemos bosquejado una propuesta de definición Organismo Público Descentralizado, en los términos siguientes:

El instrumento encargado de llevar a cabo una actividad relativa a la prestación de un servicio social o público; acciones definidas en áreas estratégicas; o, aplicar recursos con finalidades de asistencia o de seguridad social, que corresponden al poder central, creados por un acto legislativo, ya sea en sentido formal (ley) o en sentido material (decreto).

Lo anterior permitirá una mayor certidumbre y comprensión entre lo que debe de entenderse por cada uno de los instrumentos que integran la administración pública paraestatal, así como la naturaleza y objeto de cada uno de ellos.

En consecuencia es de proponerse la modificación a los artículos 45 de la LOAPF y 14 de la LFEP, en los términos siguientes:

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL		
REDACCIÓN ACTUAL	REDACCIÓN PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN

<p>Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.</p>	<p>Artículo 45.- Son organismos descentralizados los encargados de llevar a cabo una actividad relativa a la prestación de un servicio social o público; acciones definidas en áreas estratégicas; o, aplicar recursos con finalidades de asistencia, que corresponden al poder central, creados por un acto legislativo, ya sea en sentido formal (ley) o en sentido material (decreto) dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios.</p>	<p>Se requiere de dicha modificación a fin de que no existan interpretaciones que conlleven a la confusión de términos y conceptos, definiendo de manera precisa en dicho artículo que son los organismos descentralizados, con el objeto de armonizar las legislaciones que los regulan, salvaguardando los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia dentro del marco normativo aplicable.</p>
---	--	--

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES		
REDACCIÓN ACTUAL	REDACCIÓN PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>ARTICULO 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:</p> <p>I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;</p> <p>II. La prestación de un servicio público o social; o</p> <p>III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.</p>	<p>Artículo 14.- Son organismos descentralizados los encargados de llevar a cabo una actividad relativa a la prestación de un servicio social o público; acciones definidas en áreas estratégicas; o, aplicar recursos con finalidades de asistencia o de seguridad social, que corresponden al poder central, creados por un acto legislativo, ya sea en sentido formal (ley) o en sentido material (decreto) dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Se requiere de dicha modificación a fin de que no existan interpretaciones que conlleven a la confusión de términos y conceptos, definiendo de manera precisa en dicho artículo que son los organismos descentralizados, con el objeto de armonizar las legislaciones que los regulan, salvaguardando los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia dentro del marco normativo aplicable.</p>

b) Por otro lado, es de proponerse igualmente que en el apartado B del artículo 123 de la CPEUM, se modifique para que quede de la manera siguiente:

REDACCIÓN ACTUAL	REDACCIÓN PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p>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.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p>	<p>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.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p>	<p>Se requiere de dicha modificación a fin de que no existan interpretaciones que conlleven a la confusión de términos y conceptos, definiendo de manera precisa que dicho apartado, regulará la prestación de los servicios personales y subordinados en todas y cada una de las dependencias que integran a los</p>

.... B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno de la Ciudad de México y sus trabajadores: B. Entre todas las dependencias y organismos públicos descentralizados que integran a los Poderes de la Unión, al Gobierno de la Ciudad de México y sus trabajadores:	Poderes de la Unión incluyendo los organismos descentralizados, con el objeto de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia dentro del marco normativo aplicable.
--	---	---

2. Toda vez que sostenemos una posición totalmente contraria a los razonamientos y fundamentos en que se sostiene la tesis identificada bajo el número 1/96, emitida por la SCJN, como ha quedado precisado en el desarrollo del presente trabajo, y conclusión a la que llegamos en el sentido de que los OPD si forman parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que existe una distinción teórica aceptable entre organismo y empresa, por lo que la hipótesis contenida en la referida tesis resulta por demás incorrecta. En consecuencia es de proponerse que ante la confusión de conceptos realizada por nuestro máximo Tribunal, al quedar debidamente delimitado uno y otro concepto y su naturaleza, la SCJN deje sin efecto la referida tesis jurisprudencial, como ya lo ha venido haciendo tratándose de los OPD de las entidades federativas.
3. De lo anterior, resulta que dada la precisión de la naturaleza que de los OPD se realiza, la prestación de los trabajos personales y subordinados en ellos, sea regulada por las legislaciones que reglamentan las relaciones de trabajo entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto es, por las leyes que regulan el trabajo burocrático aplicable en los distintos niveles de gobierno -Federal y Local-.
4. Por último, se propone la elaboración de un Código Único de Procedimientos Laborales o bien, la inclusión en la parte relativa al procedimiento existente en las actuales leyes del trabajo -Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la CPEUM y distintas leyes que regulan el trabajo burocrático en los estados-, que sea acorde a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos contenidos en el artículo 1o. de la CPEUM, armonizándose con otros principios que en la

actualidad resultan exclusivos de otras materias como resulta ser el principio de inocencia –actualmente exclusivo de la materia penal–, siguiendo en lo posible los lineamientos de la teoría garantista de Luigi Ferrajoli.²⁸³

Lo anterior, traería como consecuencia un mayor cumplimiento no solo de las autoridades, sino de los sujetos de la relación laboral a los principios que revisten a los derechos humanos, que influiría directamente en la reducción onerosa que actualmente tiene de los juicios laborales, y en específico las afectaciones a los presupuestos de los OPD, pues en su mayoría solo se convertirían en resoluciones declarativas en el ámbito de hacer o no hacer.

En el mismo sentido, es de proponerse en una sana interpretación en conjunto tanto de los derechos sociales y los derechos humanos una efectiva armonización entre ellos, se revise a profundidad y de manera seria el artículo 5o. de la CPEUM, pues ello traería como consecuencia una nueva orientación en la generación del conocimiento y en la práctica que actualmente tenemos del proceso laboral.

¿Por qué aseveramos lo anterior? Porque del artículo 5o. de la CPEUM, es de advertirse que al reconocer a toda persona el derecho al trabajo –derecho humano a la libertad laboral o de ocupación–, nadie le podrá impedir que se dedique al que le acomode, siendo lícito.

Y previene como restricción que el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero. De ello es de interpretarse que tal libertad solo puede vedarse por determinación de autoridad competente. Luego entonces, ello conlleva a que el empleador, para vedarle al trabajador el ejercicio de tal libertad, tenga la obligación de promover ante los tribunales competentes la procedencia de alguna causal de la extinción de la relación de trabajo, y una vez en tal supuesto que sea determinada procedente por la autoridad, estaría en aptitud constitucional de dar por terminada o extinta la relación de trabajo que los une, actualizándose la hipótesis prevista en el precepto constitucional, sin ninguna responsabilidad, y

²⁸³ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías – La ley del más débil*, 7ª edición, Madrid, Editorial Trotta, 2010, p. 19.

solo con el costo de las prestaciones proporcionales derivadas de la referida relación. Lo anterior traería como consecuencia que un número considerable de asuntos laborales, se ventilaran en un tiempo muy corto y con un costo mínimo. Por el contrario, si la resolución no fuere favorable, el trabajador jamás vería interrumpida su relación de trabajo

5. Todo lo expuesto, incluye una capacitación tanto inicial como permanente del personal encargado de dirimir los conflictos se originen en el ejercicio de la libertad de trabajo señalada, cuyo origen tengan las relaciones entre trabajadores y empleadores, dentro de la corriente basada en los principios que revisten a los derechos humanos.

La difusión de los sujetos vinculados al ejercicio de la libertad laboral, traducida en la relación de trabajo que los une, a través de los diversos mecanismos que el estado tiene, cumpliéndose así con la obligación de las autoridades de promover los derechos humanos.

La estructura orgánica y funcional de las autoridades, actualmente representadas por las juntas de conciliación y arbitraje, o en la propuesta dada en la modificación a la Constitución de crear tribunales del trabajo, dependientes del Poder Judicial, con la desaparición lógica de las actuales autoridades competentes que dirimen los conflictos laborales.

Aportaciones:

En el ámbito teórico:

Tanto el análisis jurídico, como de los estudios de diversos autores²⁸⁴ y de la investigación de campo realizada, de los que no se advierte una definición clara de organismo público descentralizado (OPD), nos permitimos construir la siguiente:

El instrumento encargado de llevar a cabo una actividad relativa a la prestación de un servicio social o público; acciones definidas en áreas estratégicas; o, aplicar recursos con

²⁸⁴ Nota: Como lo son en Gabino Fraga o Andrés Serra Rojas, todos ellos teóricos del Estado y en específico de la Administración Pública.

finalidades de asistencia o de seguridad social, que corresponden al poder central, creados por un acto legislativo, ya sea en sentido formal (ley) o en sentido material (decreto).

Lo que permitirá una mayor certidumbre y comprensión entre lo que debe de entenderse por cada uno de los instrumentos que integran la administración pública paraestatal, así como la naturaleza y objeto de cada uno de ellos.

En el ámbito jurídico:

Se propone incluir en la legislación –CPEUM, LOAPF y LFEP, así como la correspondiente a las Entidades Federativas y Municipios–, la definición que señalamos a fin de que no existan confusiones con otras entidades de la administración pública como lo pueden ser las empresas administradas en forma directa o descentralizada, que han sido creadas con fines distintos a los OPD, como lo son Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

Igualmente deberán de reorientarse o mejor dicho dejar sin efectos aquellas jurisprudencias y tesis emitidas por la SCJN, que consideran a los OPD como no integrantes del Poder Ejecutivo. Como ya empieza suceder con la jurisprudencia emitida en noviembre de 2016, en la que permite a las Entidades federativas, considerar a los OPD como entidades integrantes de la Administración Pública Estatal y Municipal y que las relaciones con sus trabajadores se rijan por las leyes del trabajo burocráticas emitidas por las legislatura estatales.

Y por último, la creación o inclusión según sea, de un Código Único de Procedimientos Laborales o bien, la inclusión en la parte relativa al procedimiento existente en las actuales leyes del trabajo –Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la CPEUM y distintas leyes que regulan el trabajo burocrático en los estados–

En el ámbito filosófico:

Que el derecho al trabajo referido en el artículo 5o. de la CPEUM, tiene un enfoque acorde a los principios que rigen a los derechos humanos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y la garantía de su ejercicio en el 123 de ese mismo ordenamiento, tendiendo a la nueva corriente filosófica denominada Neo constitucionalismo, corriente filosófica que algunos estudiosos de esa materia consideran que el representante de la misma es Luigi Ferrajoli²⁸⁵.

Además del debate que en este ámbito, permite incluir otros principios considerados como obligatorios y que en la actualidad resultan exclusivos de otras materias como resulta ser el principio de inocencia –actualmente exclusivo de la materia penal–, permite seguir lineamientos distintos a los tradicionales para la interpretación de las normas, que redundan en una mejor impartición de la justicia.

1. Todo lo expuesto, incluye una capacitación tanto inicial como permanente del personal encargado de dirimir los conflictos se originen en el ejercicio de la libertad de trabajo señalada, cuyo origen tengan las relaciones entre trabajadores y empleadores, dentro de la corriente basada en los principios que revisten a los derechos humanos.

La difusión a los sujetos vinculados al ejercicio de la libertad laboral, traducida en la relación de trabajo que los une, a través de los diversos mecanismos que el estado tiene, cumpliéndose así con la obligación de las autoridades de promover, respetar, promover y garantizar los derechos humanos.

Conclusiones:

1. México, estructura su administración pública de conformidad con el artículo 90 de la CPEUM, siendo esta centralizada y paraestatal, y en esta última forma se ubican a los OPD.

Podríamos decir que los OPD son una forma de la administración pública que por excelencia corresponde al Poder Ejecutivo, pero ello solo sería una apreciación superficial, que nada aportaría a una investigación científica. Sin

²⁸⁵ FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.*, p. 46.

embargo, contrario a tal afirmación, consideramos que al estar inmersos en el tema, resulta ser todo lo contrario, puesto que al realizar un análisis exhaustivo de dicho tema, hemos encontrado en principio, que ninguna disposición legal, tesis jurisprudencial o aislada, así como de las obras de distintos estudiosos²⁸⁶ del tema, no los definen.

Las disposiciones legales –en específico la LOAPF, LFEP y el RLFEP– y la doctrina, solo se constriñen a señalar que se trata de organismos que son creados por una ley del Congreso o un decreto del Poder Ejecutivo, y que están dotados de patrimonio y personalidad jurídica propios, lo que consideramos solo como atributos de dichos organismos.

Dado lo anterior podemos concluir que tanto en la doctrina como en la legislación vigente, no existe una definición de los OPD. Tal indefinición ha traído consecuencias graves, al confundirlos con otros entes de la administración pública, en específico con las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, y que son referidas en el punto 1 del inciso b) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la CPEUM y en el punto 1 de la fracción II del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, lo que ha quedado de manifiesto en la ejecutoria de la jurisprudencia **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.** Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo III, Febrero de 1996. Pág. 52. **Tesis de Jurisprudencia** P./J. 1/96, situación que unos años posteriores también sucedió en principio con los organismos constitucionales autónomos, los cuales eran considerados por los Tribunales del Control Constitucional, como una expresión extrema de los organismos descentralizados.

²⁸⁶ Nota: Como lo son en Gabino Fraga o Andrés Serra Rojas, todos ellos teóricos del Estado y en específico de la Administración Pública.

El definir a los OPD, permitirá tener una mayor claridad en tal cuestión y permitirá en primera instancia identificarlos como parte de poder Ejecutivo con total plenitud y sin ambages, ello conllevaría a una apreciación totalmente distinta de la regulación de las relaciones en la prestación de un servicio personal y subordinado del personal que en ellos labora y de las autoridades encargadas de dirimir las controversias que en dicho ámbito se susciten. En la actualidad dichas relaciones se ventilan a la luz de la LFT y resultan las juntas de conciliación y arbitraje las competentes para dirimir sus conflictos, según se trate de los OPD creados por el ejecutivo federal o por los ejecutivos locales o municipales.

En ese contexto, y tratándose de las relaciones laborales que señalamos, podría pensarse que sería demasiado simple una propuesta para transitar de un régimen jurídico laboral regulado por el apartado A del artículo 123 de la CPEUM, a un régimen jurídico laboral regido por el apartado B del citado precepto constitucional.

2. Las normas legales que regulan las relaciones de trabajo del personal que presta sus servicios en los OPD, actualmente atienden a los lineamientos contenidos en el apartado A del artículo 123 de la CPEUM, continuándose con la aplicación dentro de la corriente positivista, que aun actualmente resulta predominante, atendiendo exclusivamente a lo que la norma jurídica establece sin que la misma haya sido adecuada a las nuevas corrientes filosóficas en las que se ubican los derechos humanos, considerada por algunos tratadistas como constitucionalista –tal es caso de Ronald Dworkin, Ricardo Guastini, Robert Alexy– y por otros, aplicable dentro de la corriente neo constitucionalista –cuyo representante es Ferrajoli–, en cuanto a la obligación del estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Necesariamente debemos ubicarnos en la era en la cual nos encontramos a partir de junio de 2011, con la modificación al artículo 1o. de la CPEUM, lo que nos ubica en el paradigma de los derechos humanos, pues a partir de entonces son reconocidos en nuestro sistema jurídico.

A partir de la reforma señalada, no existe una interpretación del artículo 5o. de la CPEUM, orientada en los derechos humanos, lo que ha impedido armonizar el derecho al trabajo con la nueva corriente.

En ese contexto, el trabajo, como derecho humano, no puede ser la excepción, ha sido reconocido en nuestra Constitución en su artículo 5o., y resulta ser uno de los artículos que ha sido más identificado con la libertad de industria y en menor grado con la libertad de trabajo.

Esto último resulta de importancia, toda vez que se deben armonizar los principios que revisten a los derechos humanos y las obligaciones que la propia Constitución federal impone a las autoridades, con la forma que revisten los derechos sociales, tarea nada fácil. México, como uno de los principales exponentes de los derechos sociales a nivel internacional, ha tenido un actuar en la protección de los mismos, que a la fecha podemos decir muy tradicional, fundamentalmente basado en la doctrina de estudiosos del derecho como Mario de la Cueva, Cabanellas, Euquerio Guerrero, Trueba Urbina, Cavazos Flores y Néstor de Buen, entre muchos otros.

Sin embargo, actualmente podemos precisar que los derechos humanos no hablan de un derecho que proteja a una clase social desvalida, por el contrario, en ese contexto todos los individuos son iguales. Mario de la Cueva, desde 1938 señalaba en su obra *Derecho Mexicano del Trabajo*, que los trabajadores no necesitaban que la ley los protegiera, pues ellos contaban con elementos que equilibraban esas fuerzas sociales y su arma fundamental se encontraba en el ejercicio del derecho de huelga. Es por ello, que la corriente teórica y filosófica de los derechos debe de verse desde el aspecto que reviste a los derechos humanos, lo que forzosamente permitirá tener una nueva perspectiva totalmente distinta a lo expresado por los hasta ahora considerados teóricos tradicionales del derecho social.

Lo anterior, obliga necesariamente a realizar análisis más exhaustivos de los derechos humanos en relación al trabajo, lo que por un lado permite identificar que el derecho humano al trabajo reconocido por nuestra Constitución en el

artículo 5o. es precisamente eso, el derecho al trabajo y que para ello prescribe: “Que a ninguna persona se le podrá impedir que se dedique al trabajo que mejor le acomode”; y, que el mismo solo es limitable a que sea lícito; a que el ejercicio del mismo sólo puede vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Y por otro lado, sienta las bases de lo que debe de conocerse como el derecho del trabajo, consagradas en el artículo 123 del propio cuerpo constitucional. Que dicho sea de paso constituye la forma en la que el Estado cumple con la obligación de garantizar el pleno ejercicio del derecho humano al trabajo, según lo podría definir Luigi Ferrajoli²⁸⁷.

En tal contexto, es que se hace necesario conocer y aplicar las nuevas formas de interpretación de las normas constitucionales, fundamentalmente basado en la subsunción y en específico del citado artículo 5o. constitucional, solo se permite que para que un trabajador pueda ser separado de su empleo, sea mediante una resolución judicial o gubernamental que así lo determine. Claro está que ello deberá de tener excepciones basadas en la conducta de ciertos trabajadores cometida en el ejercicio de su libertad de trabajo o en contra de la figura del patrón, en la que podría, también mediante determinación judicial, estar separado de su trabajo en lo que se tramita la procedencia o no de una causal de terminación de la relación laboral.

Luego entonces, los juicios laborales –cuando menos en su gran mayoría– versarían en la solicitud o demanda del patrón ante la autoridad competente, sobre la procedencia de alguna causa de terminación de la relación de trabajo, la cual en principio se estima acortaría considerablemente los tiempos y costos en la impartición de justicia laboral, y una vez determinada judicial o gubernativamente, se aplicaría sin menoscabo o detrimento económico para ninguna de las partes. Y todo esto en beneficio de la población empleadora, trabajadora y del Estado mismo en su conjunto.

²⁸⁷ FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.*, pp. 108 - 112.

Esta nueva perspectiva propuesta en el trabajo de investigación, conllevaría a que tanto los mecanismos de transferencia y de difusión no fueran más costosos pues los mismos actualmente ya existen. Cabe mencionar que actualmente en México se encuentra en proceso una reforma constitucional relacionada a la desaparición de las juntas de conciliación y arbitraje, previéndose la creación de tribunales del trabajo que dependerán de los poderes judiciales tanto federal como locales. Sin embargo, dicha modificación consideramos que en nada alteraría la aportación que se realiza.

Igualmente consideramos que el cambio propuesto, como ya lo señalamos acortaría considerablemente los tiempos y costos en la impartición de justicia laboral, y una vez determinada judicial o gubernativamente, se aplicaría sin menoscabo o detrimento económico para ninguna de las partes. Y todo esto en beneficio de la población empleadora, trabajadora y del Estado mismo en su conjunto.

Sin embargo de las normas que regulan a dichos organismos, como lo son la LOAPF, la LFEP y su reglamento, así como las correlativas a los estados, no definen la naturaleza de los OPD, lo que ha dado origen a confusiones con otras figuras de esa administración paraestatal, en específico con las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.²⁸⁸

3. A partir de la reforma al artículo 1o. de la CPEUM, no existe una interpretación de su artículo 5o. con orientación en los derechos humanos, lo que no ha permitido armonizar el derecho al trabajo con la nueva corriente.
4. Podemos asegurar que la naturaleza de los OPD, en nuestro País han sido de características muy propias, pues antes de la reforma de 1981 a la CPEUM, los mismos no tenían un sustento constitucional, resultando que es a partir de la expropiación petrolera de 1938 por el Presidente Lázaro Cárdenas, que se crea Petróleos Mexicanos como la primera en su tipo.
5. De la investigación de campo realizada en las distintas Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje del Estado de Baja California, se advierte:

²⁸⁸ Artículo 123, apartado A, fracción XXXI inciso b) punto 1 de la CPEUM y artículo 527 fracción II de la LFT.

- a) Un incremento en el número de asuntos promovidos por los trabajadores en contra de los OPD, por despidos y violaciones a la seguridad social, siendo éste último el que mayor incremento ha mostrado;
 - b) El alto costo que implican los asuntos en los que se condena a los OPD, por despidos injustificados y por falta de otorgar desde el inicio de la relación laboral seguridad social a sus trabajadores, que inciden de manera importante en su presupuesto;
 - c) Falta de personal y áreas especializados en el conocimiento de los OPD, de sus relaciones laborales y de los conflictos que con motivo de dichas relaciones en ellos se suscitan;
 - d) La nula actividad en la conciliación o mediación de los conflictos laborales sometidos a su jurisdicción;
 - e) Nula capacitación del personal jurídico en el conocimiento de los OPD, de sus relaciones laborales y de los conflictos que con motivo de dichas relaciones en ellos se suscitan;
- 6.** Existen lagunas legales que no permiten dilucidar con mayor precisión la naturaleza de los OPD y de sus relaciones de trabajo. Pues no basta con que las disposiciones legales que a ellos se refieren, digan que los OPD, cuenta con personalidad y patrimonio propios, porque ellos siempre tendrán por objeto llevar a cabo una actividad relativa a la prestación de un servicio social o público; acciones definidas en áreas estratégicas; o, aplicar recursos con finalidades de asistencia o de seguridad social, y que corresponden invariablemente al Poder Ejecutivo.

ANEXOS

FORMATO DE ENTREVISTA

Datos generales:

Edad: _____ años Sexo: Masculino () Femenino ()

Escolaridad:

Primaria	()	Especialidad	()
Secundaria	()	Maestría	()
Bachillerato o equivalente	()	Doctorado	()
Licenciatura	()		

Puesto desempeñado: _____

Antigüedad: años: _____ meses: _____

Tipo de personal:

De confianza ()
De base ()

01.- ¿Actualmente cuantos juicios individuales se encuentran en trámite ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Mexicali, Baja California?

02.- ¿Actualmente cuantos juicios individuales se encuentran en trámite en los que el demandado sea algún órgano público descentralizado?

03.- ¿Cuántos juicios individuales por año se han promovido en los últimos cinco años en contra de los organismos públicos descentralizados?

04.- De los juicios individuales que actualmente se encuentran en trámite:

¿Cuántos pertenecen a organismos públicos del Estado? _____
¿Cuántos pertenecen a organismos públicos municipales? _____

05.- Durante los últimos cinco años, ¿Cuál han sido las causas, por la que se presentan demandas individuales de trabajo en contra de los organismos públicos descentralizados?

Despido injustificado:

¿Cuántos? _____

Pago de prestaciones: aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, tiempo extraordinario, etcétera:

¿Cuántos? _____

Seguridad Social:

¿Cuántos? _____

Cambio de condiciones de trabajo:

¿Cuántos? _____

Otros, especificar cuáles: _____

¿Cuántos? _____

06.- ¿Con qué organización estructural o administrativa cuenta la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Mexicali, Baja California, para atender los conflictos individuales de trabajo en los que se vea involucrado un organismo público descentralizado?

07.- ¿Existe capacitación inicial y permanente para el personal encargado de llevar a cabo los procedimientos individuales de trabajo en contra de los organismos públicos descentralizados?

Sí, cual: _____

No, porque: _____

08.- ¿Cuál es el tiempo promedio entre la presentación de la demanda y la celebración de la primera audiencia en un juicio en contra de los organismos públicos descentralizados?

09.- De los juicios individuales que se promovieron en los últimos cinco años, en contra de los organismos públicos descentralizados:

¿Cuántos concluyeron mediante conciliación? _____

¿Cuántos concluyeron mediante laudo? _____

10.- De los juicios individuales que se promovieron en los últimos cinco años, en contra de los organismos públicos descentralizados, que concluyeron mediante laudo:

¿En cuántos se absolvió al organismo público descentralizado demandado? _____

¿En cuántos se condenó al organismo público descentralizado demandado? _____

11.- De los laudos emitidos en los últimos cinco años, en que se condena a los organismos públicos descentralizados condenatorios ¿Cuál es la cantidad que comprende la condena? _____

12.- En los últimos cinco años, ¿Cuál es el tiempo promedio entre la presentación de la demanda y la emisión del laudo?

13.- De los laudos emitidos en los últimos cinco años, en los conflictos en que se encuentra involucrado un organismo público descentralizado, ¿Cuántos son recurridos vía demanda de amparo?

14.- De los juicios de amparo promovidos por las partes en contra de los laudos emitidos en los juicios contra los organismos descentralizados ¿En cuántos se modifica el laudo?

15.- ¿Cuántos sindicatos de organismos públicos descentralizados, se encuentran registrados ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Mexicali, Baja California?

Total _____
De organismos públicos descentralizados municipales _____
De organismos públicos descentralizados estatales _____

16.- ¿En qué clasificación se encuentran los sindicatos de organismos públicos descentralizados, registrados?

I.- De organismos públicos descentralizados municipales

¿Cuántos en total? _____
 Gremiales, ¿Cuántos? _____
 De empresa, ¿Cuántos? _____
 Industriales, ¿Cuántos? _____
 Nacionales de industria, ¿Cuántos? _____
 De oficios varios, ¿Cuántos? _____
 Otros, ¿Cuántos? _____, especificar: _____

II.- De organismos públicos descentralizados estatales

¿Cuántos en total? _____
 Gremiales, ¿Cuántos? _____
 De empresa, ¿Cuántos? _____
 Industriales, ¿Cuántos? _____
 Nacionales de industria, ¿Cuántos? _____
 De oficios varios, ¿Cuántos? _____
 Otros, ¿Cuántos? _____, especificar: _____

17.- ¿Cuántos agremiados tienen registrados las organizaciones sindicales de los organismos públicos descentralizados, ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Mexicali, Baja California?

En total ¿Cuántos? _____
 Los organismos públicos descentralizados del Estado, ¿Cuántos? _____
 Los organismos públicos descentralizados municipales, ¿Cuántos? _____

18.- ¿Cuántos emplazamientos de huelga por año se han promovido en los últimos cinco años en contra de los organismos públicos descentralizados?

En total ¿Cuántos? _____
 Los organismos públicos descentralizados del Estado, ¿Cuántos? _____
 Los organismos públicos descentralizados municipales, ¿Cuántos? _____

19.- De los emplazamientos a huelga promovidos en contra de los organismos públicos descentralizados en los últimos cinco años:

¿Cuántos concluyeron mediante convenio? _____

- ¿Cuántos concluyeron mediante resolución? _____
- Por declaración de inexistencia, ¿Cuántos? _____
- Por declaración de ilicitud, ¿Cuántos? _____

20.- En los últimos cinco años, ¿Cuáles han sido las causas por las que los sindicatos emplazan a huelga a los organismos públicos descentralizados?

- Por firma ¿Cuántos? _____
- Por revisión ¿Cuántos? _____
- Por violaciones ¿Cuántos? _____
- Otros ¿Cuántos? _____

21.- ¿Cuántas huelgas han estallado por año en los últimos cinco años en los organismos públicos descentralizados?

22.- Para Usted ¿Qué papel juegan los organismos públicos descentralizados?

23.- Para Usted, dentro de la estructura política de México, del Estado de Baja California y del Municipio de Mexicali ¿Dónde se deberían de ubicar a los organismos públicos descentralizados?

- En el Poder Judicial ()
- En el Poder Legislativo ()
- En el Poder Administrativo ()

Y ¿Por qué?

24.- ¿Qué opina Usted de la jurisprudencia 1/96 titulada “*ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL*”?

25.- ¿Qué opina Usted de la jurisprudencia titulada “*ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS DE BAJA CALIFORNIA, ES INCONSTITUCIONAL*”?

26.- ¿Qué opina Usted de que los conflictos suscitados entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores deban de ventilarse en el marco de la Ley Federal del Trabajo?

27.- Para Usted ¿Cuál es el marco jurídico que debería de regir los conflictos de trabajo entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores? Y ¿Por qué?

28.- ¿Cuál es su opinión respecto de que haya algunos organismos públicos descentralizados del Estado de Baja California, como los Institutos de Servicios de Educación Pública (ISEP) y de Servicios de Salud Pública (ISESALUD) que se rijan por Condiciones Generales de Trabajo que regulan las relaciones colectivas entre la Secretaría de Educación Pública del Poder Ejecutivo Federal) y sus trabajadores o entre la Secretaría de Salud (también de Poder Ejecutivo Federal) y sus trabajadores?

29.- ¿Qué propondría Usted para que existiera congruencia entre las condiciones que regulan las relaciones de trabajo entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores y el marco legal y normativo que regula los conflictos entre ellos?

Muchas Gracias.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2004.

ACOSTA ROMERO, Miguel y PÉREZ FONSECA, Alfonso, *Derecho jurisprudencial mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1998.

BERNAL DE BUGEDA, Beatriz, "Sobre la Jurisprudencia Romana", *Jurídica*, México, núm. 6, julio de 1974.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial TECNOS, 1987.

CABANELLAS, Guillermo, *Tratado de Derecho Laboral – Doctrina y Legislación Iberoamericana,– Parte General*, Argentina, Editorial Heliasta, 1987, T. I, Vol. I.

CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, Editorial Porrúa, 2011.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge y MADRAZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

CASTRO, Juventino, *Lecciones de Garantías y Amparo*, 3ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1981.

DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Editorial Porrúa, 2013, T. I.

DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Editorial Porrúa, 1938.

-----, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Editorial Porrúa, 1993, T. I y II.

DE SILVA NAVA, Carlos, *La Jurisprudencia, Creación Jurisdiccional de Derecho*, México, Editorial Themis, 2012.

DICCIONARIO, *Diccionario Enciclopédico*, Larousse Editorial, 2009, Vol. 1.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Derechos Administrativo del Estado de Baja California*, México, Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

FERNÁNDEZ RUIZ, María Guadalupe, *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías – La ley del más débil*, 7ª edición, Madrid, Editorial Trotta, 2010.

FERREIRO BROZ, María del Mar, "Estudio Comparatista del Contencioso Laboral de Primera Instancia Francés y Español", *Lex Social Revista Jurídica de Derechos Sociales*, Enero – Julio 2016, vol. 6 núm. 1/2016 – www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/index, consultado el 21 de marzo de 2017.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. x.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2012.

GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Periódico Oficial del Estado*, de fecha 10 de febrero de 1979.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 03 de marzo de 1999.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 08 de febrero de 2008.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 1 de septiembre 2000.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 10 de octubre de 2008.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 13 de agosto de 1999.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 13 de enero de 2006.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 14 de agosto de 1998.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 14 de agosto de 1998.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 17 de febrero de 2015.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 18 de marzo de 2005.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 20 de junio de 1981.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 20 de noviembre de 2015.

-----, *Periódico Oficial del Estado*, de 22 de junio de 2001.

- , *Periódico Oficial del Estado*, de 23 de julio de 1999.
- , *Periódico Oficial del Estado*, de 23 de junio de 2006.
- , *Periódico Oficial del Estado*, de 24 de octubre de 2003.
- , *Periódico Oficial del Estado*, de 25 de julio de 2008.
- , *Periódico Oficial del Estado*, de 25 de octubre de 2013.
- , *Periódico Oficial del Estado*, de 26 de junio de 2015.
- , *Periódico Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 2014.
- , *Periódico Oficial del Estado*, de 5 de octubre de 2012.

HELLER, Herman, "Teoría del Estado, Edición y Estudio Preliminar «La teoría político-jurídica de Hermann Heller» a cargo de José Luis Monereo Pérez", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, Madrid, abril-junio 2005, Núm. 128.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, et. al., *Metodología de la Investigación*, México, Editorial McGraw Hill, 2010, T. I y II.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS – UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2011, Tomo D – H.

-----, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, T. I – O.

-----, *título de la obra*, Edición Histórica, México, Editorial Porrúa, S.A. – Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 1556.

-----, *título de la obra*, Edición Histórica, México, Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, Tomo D-H, p. 1820.

JORGE ESCOLA, Héctor, *Compendio de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1984, vol. I.

KANT, Emmanuel, "La unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas", *La Paz Perpetua*, trad. por Francisco Rivera Pastor, México, Editorial Porrúa, 1975.

KELSEN, Hans, "El Método y los Conceptos Fundamentales", *La Teoría Pura del Derecho*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editorial Colofón, 2010.

KELSEN, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, trad. por Luis Legaz Lacambra, México, Editorial Colofón, 2010.

LEÓN XIII, Papa, *Carta Encíclica Rerum Novarum – sobre la situación de los obreros*, Roma, 1891.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, 2ª edición, trad. de Mauricio Pichardo, México, Grupo Editorial Tomo, 2012.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reformas*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2006.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Oxford University Press, 2008.

MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 – 1917*, México, Suprema Corte de Justicia de La Nación, 2013, T. II.

MARX, Karl, *El Capital*, México, Editores Mexicanos Unidos, 2013.

MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

NOGUERA, José Antonio, *El Problema de la definición del trabajo, I Encuentros entre Humanidades y Ciencias Sociales*, Barcelona, Institut Universitari de Cultura, 2000.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Tesaurus, 7ª edición, publicada en 2015 en formato electrónico, <http://ilo.multites.net/defaultes.asp>, consultado el 10 de julio de 2017.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Las entidades paraestatales, Aspectos Jurídicos*, México, Editorial Porrúa, 2008.

PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, *Diccionario Latín – Español/Español – Latín*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009.

PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, *Diccionario Latín – Español/Español – Latín – vocabulario clásico, jurídico y eclesiástico*, México, Editorial Porrúa, 2009.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 18ª edición, México, Editorial Porrúa, 1983.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, España, Editorial RAE.

ROJAS AMANDI, Víctor Manuel. *Filosofía del Derecho*. Editorial Oxford, México, 2010.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Alianza, 2011.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, del 6 de mayo de 1961.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 02 de noviembre de 1976.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 1 de diciembre de 1975.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 1 de febrero de 2008.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 1 de julio de 1992.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 1 de julio de 2013.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de diciembre de 1993.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de mayo de 1999.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de septiembre de 1971.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de abril de 1996.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de junio de 2003.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de mayo de 1995.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 12 de enero de 2001

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 12 de junio de 1965.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 12 de noviembre de 1971.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 12 de septiembre de 1980.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de enero de 1977.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de marzo de 2003.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 14 de agosto de 2015

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 14 de diciembre de 1973.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 14 de diciembre de 2009.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 14 de enero de 1985.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 14 de julio de 2014.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 16 de diciembre de 2016.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 17 de enero de 1979.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 17 de junio de 2014.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 17 de noviembre de 1989.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 18 de diciembre de 2015.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 18 de enero de 1999.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 18 de julio de 2016.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 18 de septiembre de 1973.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 19 de diciembre de 2002.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 19 de enero de 1999.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 19 de noviembre de 1994.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 2 de junio de 2006.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 2 de marzo de 1967.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 2 de octubre de 2001.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 20 de agosto de 1986.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 20 de enero de 1986.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 20 de febrero de 1980.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de diciembre de 1995.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de mayo de 2003.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de noviembre de 1962.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de agosto de 1998.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de agosto de 2005

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 23 de enero de 2012.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 23 de marzo de 2001.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 24 de abril de 1972.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 24 de abril de 2006.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 24 de febrero de 1978.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 24 de febrero de 2017.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 25 de junio de 2002.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 25 de marzo de 1983.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de agosto de 1965.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de diciembre de 2002.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de enero de 2005.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de junio de 1992.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de julio de 1994.

-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de mayo de 2000.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de mayo de 2006.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de septiembre de 1973.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 27 de diciembre de 1978.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 27 de diciembre de 1983.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 27 de enero de 2016.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 28 de agosto de 2014.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 29 de diciembre de 1970.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 29 de diciembre de 1978.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 29 de enero de 2016.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 29 de junio de 1963.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 29 de noviembre de 2006.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 30 de diciembre de 1981.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 30 de julio de 2010.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 30 de mayo de 2011.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 30 de octubre de 2001.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 31 de agosto de 1981.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 5 de junio de 1970.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 6 de enero de 1999.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 6 de junio de 2012.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 7 de junio de 2013.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 7 de septiembre de 2009.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 8 de abril de 1983.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 8 de enero de 1999.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 8 de enero de 2014.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 8 de junio de 2012.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 9 de abril de 2012.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 9 de enero de 1967.
-----, *Diario Oficial de la Federación*, del 9 de julio de 2003.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte De Justicia De La Nación*, celebrada el jueves 3 de abril de 2014.

TMC Strategic Busines Advisors, *Estudio Comparativo entre el Derecho Laboral Francés y Mexicano*, <http://tmclegal.com/estudio-comparativo-entre-el-derecho-laboral-frances-y-mexicano/>, consultado el 21 de marzo de 2017.

URTEAGA OLEANO, Eguzki, *Las Relaciones Laborales en Francia*, Alicante (España), Eco Editorial, Club Universitario, 2010.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

CHANTEBOUT, Bedrnard, Biruni, *Library of Academic Resources*, www.biruni.tn/gw-2009-4-3/thumbs/contents-table/25/tm.254884.pdf, consultado el 19 de marzo de 2017.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo, " Reseña de "Consideraciones sobre la Teoría general del Estado" de Georg Jellinek ", *Cuestiones constitucionales*, UAEM, enero-junio 2006, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501416>, consultado el 6 de marzo de 2017.

DE CONCEPTOS, *De Conceptos*, <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/constitucion#ixzz4Lh6O46mj>, consultado el 23 de septiembre de 2016.

DEFINICIÓN DE, *Definición de trabajo*, <http://definicion.de/trabajo/#ixzz3mKNMYuAO>, consultado el 19 de septiembre de 2015.

DICCIONARIO ACTUAL, *Definición de estatal*, <https://diccionarioactual.com/estatal/>, consultado el 14 de marzo de 2017.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA, *Doble vuelta (Ballotage)*, [http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Doble_vuelta_\(Ballotage\)](http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Doble_vuelta_(Ballotage)), consultado el 19 de marzo de 2017.

FERREIRO BROZ, María del Mar, "Estudio Comparatista del Contencioso Laboral de Primera Instancia Francés y Español", *Lex Social Revista Jurídica de Derechos Sociales*, Enero – Julio 2016, vol. 6 núm. 1/2016 –

www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/index, consultado el 21 de marzo de 2017.

GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA, *Plan Estatal de Desarrollo 2014 – 2019 de Baja California*, <http://www.copladebc.gob.mx/PED/documentos/Actualizacion2014-2019.pdf>, consultado el día 24 de junio de 2017.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal 2013 – 2018, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465, consultado el día 24 de junio de 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La Declaración Universal de Derechos Humanos*, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 23 de septiembre de 2016.

PÉREZ PORTO, Julián y GARDEY, Ana, *Definición de estatal*, 2015, <http://definicion.de/estatal/>, consultado el 14 de marzo de 2017.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447909&fecha=15/08/2016, consultado el 15 de mayo de 2017.

SENADO FRANCÉS, *Sitio oficial del Senado Francés*, www.senat.fr//Ing/es/index.html, consultado el 19 de marzo de 2017.

SIGNIFICADOS, Diccionario, *Significado de organismo*, <https://www.significados.com/organismo/>, consultado el 24 de junio de 2016.

TMC Strategic Busines Advisors, *Estudio Comparativo entre el Derecho Laboral Francés y Mexicano*, <http://tmclegal.com/estudio-comparativo-entre-el-derecho-laboral-frances-y-mexicano/>, consultado el 21 de marzo de 2017.

UNIVERSO JUS, *Definición de colectividad*, <http://universojus.com/definicion/colectividad>, consultado el 12 de agosto de 2017.

NORMATIVIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1857).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCIÓN DE FRANCIA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

LEY DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

CÓDIGO DE TRABAJO FRANCÉS (CODE DU TRAVAIL)

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA.

REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA EL MUNICIPIO DE TECATE, B.C.

REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA.

REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA PARA EL MUNICIPIO DE ENSENADA, BAJA CALIFORNIA.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL PARA EL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO, B. C.

JURISPRUDENCIAS

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. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo VI, Octubre de 1997. Pág. 273. Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 47/97.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo III, Febrero de 1996. Pág. 52. Tesis de Jurisprudencia P./J. 1/96.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época. Libro XVI, Enero de 2013. Pág. 734. Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 180/2012 (10a.).

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LAS CONTROVERSIAS LABORALES ENTRE ÉSTOS Y SUS TRABAJADORES SON COMPETENCIA DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XII, Diciembre de 2000. Pág. 1269. Tesis de Jurisprudencia XV.2o. J/10.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL

ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.)*]. Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época. Tomo II, Noviembre de 2016, Pág. 1006. **Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.)** Materia(s): Constitucional, Laboral. Registro: 2012980.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, Enero de 2000. Pág. 41. **Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 3/2000.**

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 180/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 734, con el rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE."